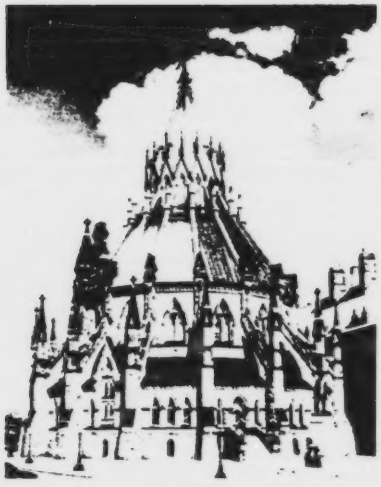
BP-147E

CANADIAN FOREIGN POLICY IN CENTRAL AMERICA

Gerald Schmitz

Political and Social Affairs Division
Research Branch
Ottawa

May 1986



LIBRARY OF PARLIAMENT

CANADIAN FOREIGN POLICY IN CENTRAL AMERICA

Gerald Schmitz

Political and Social Affairs Division
Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

May 1986

BACKGROUND PAPER FOR PARLIAMENTARIANS

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/147E

ISBN 0-660-12438-6

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION..... 1

THE AWAKENED CANADIAN INTEREST IN CENTRAL AMERICA..... 5

CANADA KEEPS TO THE MIDDLE ROAD..... 14

CANADA AND THE CONTADORA PEACE INITIATIVE..... 24

CANADA'S ROLE IN ECONOMIC DEVELOPMENT, TRADE AND AID..... 32

"HUMAN RIGHTS," "DEMOCRATIC DEVELOPMENT" AND OTHER ISSUES FOR CANADIAN POLICYMAKERS..... 46

CONCLUSION..... 52

TABLE 1: CANADIAN TRADE WITH CENTRAL AMERICAN COUNTRIES 1975-1985.... 34

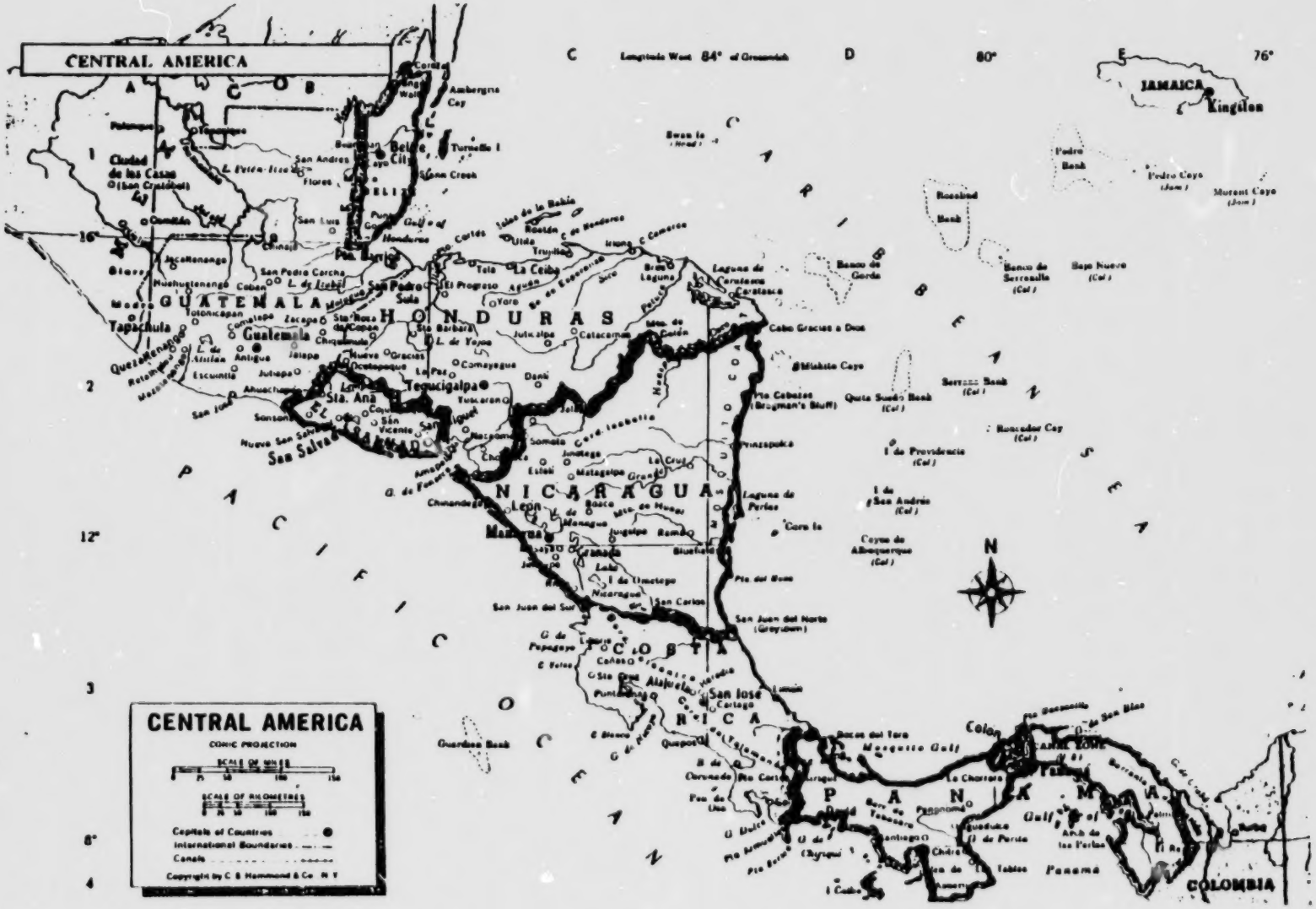
TABLE 2: CHANGE IN MARKET SHARE BY COUNTRY 1975-1985..... 36

TABLE 3: CANADIAN GOVERNMENT-TO-GOVERNMENT AID TO CENTRAL AMERICAN COUNTRIES 1979-1985..... 41

TABLE 4: TOTAL OF ODA FOR CENTRAL AMERICA BY CHANNEL 1980-1985..... 42

TABLE 5: GOVERNMENT-TO-GOVERNMENT ASSISTANCE TO CENTRAL AMERICAN COUNTRIES 1984-1987..... 43

APPENDIX: COUNTRY FACT SHEETS


CENTRAL AMERICA
GUATEMALA
HONDURAS
NICARAGUA
COSTA RICA
PANAMA
JAMAICA
Kingston
Belize City
Guatemala
Tegucigalpa
San Salvador
San Jose
Panama
COLOMBIA
Caribbean Sea
Pacific Ocean
Gulf of Honduras
Gulf of Fonseca
Gulf of Panama
Longitude West 84° of Greenwich
CENTRAL AMERICA
CONIC PROJECTION
SCALE OF MILES
SCALE OF KILOMETRES
Capitals of Countries
International Boundaries
Canals
Copyright by C. S. Hammond & Co. N. Y.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADIAN FOREIGN POLICY IN CENTRAL AMERICA

The national security of all the Americas is at stake in Central America.

-- President Ronald Reagan

In our view, states have the right to follow whatever ideological path their peoples decide.

-- Prime Minister Pierre Trudeau

Good relations, super relations, with the United States will be the cornerstone of our foreign policy.

-- Prime Minister Brian Mulroney

INTRODUCTION*

In mid-March 1986 Canadian Prime Minister Brian Mulroney travelled to Washington for his second major meeting with U.S. President Ronald Reagan. However, this encounter, unlike the effervescent "Shamrock summit" of a year earlier, was overshadowed by the impending vote in Congress on President Reagan's request for an additional $100 million in aid to the "Contras," the rebel forces waging a hit-and-run guerrilla war against the Sandinista regime in Nicaragua from bases in Honduras and Costa Rica. Both the fighting in Central America and the debate over the U.S. role in the region have been savage. The Cold War rhetoric evokes memories of the Cuban crisis and Vietnam. To President Reagan Nicaragua is a totalitarian Communist state, a Soviet-Cuban "proxy" which directly threatens its neighbours and a "malignancy" threatening democracy in the hemisphere.

---

* The author would like to thank Habib Massoud for research assistance and Robert Miller of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade for his valuable insights over several years. Neither, of course, bears any responsibility for the contents of this paper or positions taken in it.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

To critics of the Reagan policy U.S. motives and tactics are suspect, ill-conceived, certain to do more harm than good. Nicaragua under siege will become more polarized; the regime's Marxist-Leninist leadership more hardline. The hopes of the Nicaraguan revolution will be snuffed out.

In the Central America that emerges from the flood of headlines in recent years, there appears to be no stable middle ground. Yet Canadian policy is caught trying to balance, rather awkwardly and somewhat ambivalently, on the fulcrum of this elusive centre. Although a close neighbour, friend and ally of the United States, Canada does not have the interests of a superpower, nor does Canada share the bloody history of U.S. involvement in Latin America. Since the overthrow of the Somoza dynasty in 1979 Canada, following its honoured peacekeeping traditions, has consistently rejected outside military intervention in the region in favour of political negotiations. The logical conclusion is that Canada is against giving more aid (70% of which will be "lethal," the remainder "humanitarian") to the Contras, the policy identified by most Latin American governments as the main external stumbling block to peace in the region. Yet Canada has refrained from direct criticism of U.S. policy, keeping its "loyal opposition" at the level of principle, carefully treading a path of middle-power moderation. Canadian governments, anxious to maintain Washington's good will, have often "resisted the temptation" to say in public what they think in private.(1)

Of course, the bilateral Canada-U.S. relationship is by any objective measure far more weighty and important than the issue of aid to the Contras. Why, one may ask, should a few million people in Central America be of real concern to Canadian policymakers? Are there not worse

---

(1) The Canadian reticence was particularly evident before and during the March 1986 Mulroney-Reagan summit. At a news conference on 14 March Canadian Ambassador Allan Gotlieb said "the federal government believes 'that we ought to resist the temptation' to issue advice to the Reagan administration about its policies toward Nicaragua although Canada disagrees with outside military interference." (The Citizen, Ottawa, 15 March 1986, p. A.16.) This echoed earlier responses by Secretary of State for External Affairs Joe Clark to questions in the House of Commons. While in Washington Prime Minister Mulroney declined to be drawn into questions on Nicaragua.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

examples of poverty, repression and human rights violations? Surely much larger countries like Mexico and Brazil deserve most of our attention in Latin America. What is at stake for Canada in Central America?

In economic terms, even for the United States, Central America must be regarded as a net burden. Taken together the countries of the isthmus account for only 2% of Latin America's GDP, 2% of total U.S. trade with Latin America and 2.5% of direct investment. For the United States at least, there are strong historical ties and strategic interests to defend (e.g., the Panama Canal and adjacent sea lanes). By updating the Monroe doctrine into a new Cold War doctrine of anti-Communist containment, President Reagan has probably done more than anyone to put Nicaragua on the map. But this is American policy; America's "backyard," not Canada's. And yet the fact is that a great many Canadians have become vitally concerned about what is happening in Central America. Public pressure combined with events in Washington have pushed the Canadian government to articulate a more substantive policy towards a region in which Canada's interests and influence have ranged from meagre to non-existent.(1)

A deeper analysis of the Central American conflicts and of the Canadian public reaction to them lies beyond the scope of this paper. However, a fair generalization would probably be that most Canadians (and, judging from infrequent policy statements, the Canadian government) view the current difficulties as rooted in decades of social injustice and violent political oppression rather than as the sudden product of outside (Communist) subversion -- i.e., in "North-South" as opposed to "East-West"

---

(1) This has caused surprise and some chagrin in Ottawa. An August 1984 Gallup poll showed Canadians opposed to U.S. strategy in Central America by a 2-to-1 margin. A Decima survey a year later indicated that almost 80% of Canadians see Central America as an important area of concern for their government. It has become a frequent issue for parliamentarians. Striking confirmation was provided by the public hearings of the Special Joint Committee on Canada's International Relations in which the number of interventions on Central America, peace, human rights and development issues often pushed into the background the traditional "harder" areas of foreign trade and defence policy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

terms.(1) Clearly both dimensions are present, but in this view the causal linkage is one-way: East-West rivalry only enters as an effect of an already revolutionary situation. Such rivalry, real or imagined, is, moreover, usually injected into the situation by the dominant power, in this case the United States.

Even a casual reading of Central American history reveals that the influence of the United States in the region has been overwhelmingly greater than that of any other foreign nation. Yet this very strength has often produced a defensive posture which has proved self-defeating. During the crisis following the Cuban revolution, the then American ambassador to the United Nations, Henry Cabot Lodge, neatly captured the weakness of U.S. policy: "We should focus on the Declaration of Independence rather than the Communist Manifesto. (...) The U.S. can

---

(1) This view receives strong support from independent scholars. Among the best general sources in English are Walter La Feber, Inevitable Revolutions: The United States in Central America, New York, W.W. Norton, 1983; Robert Leiken, ed., Central America: Anatomy of Conflict, Pergamon, New York, 1984; George Irvin and Xabier Gorostiaga, eds., Towards an Alternative for Central America and the Caribbean, George Allen & Unwin, London, 1985; William Leo Grande, ed., Confronting Revolution: United States Policy in Central America, Pantheon, New York, 1986. For contrasting emphasis see, for example, Edward Gonzalez, "The Cuban and Soviet Challenge in the Caribbean Basin," Orbis, Spring 1985, p. 73-94. A full range of view and interpretations can be found in Joseph Cirincione, ed., Central America and the Western Alliance, Carnegie Endowment for International Peace and the International Institute for Strategic Studies, Holmes and Meier, New York, 1985.

Interestingly, despite the Reagan campaign, polls taken in the United States have shown a basic similarity between American and Canadian public opinion. In an April 1984 CBS News survey, 57% agreed that, "poverty and lack of human rights [is] the greater cause of unrest in Central America [as opposed to] subversion from Cuba, Nicaragua, and the Soviet Union." The same poll also revealed that "only 25 percent of those interviewed knew which side the United States was supporting in El Salvador, and a mere 13 percent could correctly affirm that the United States was (at the time) supporting anti-Sandinista rebels in Nicaragua." (Mark Falcoff, "How to Understand Central America," Commentary, September 1984, p. 30 ff.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

win wars, but the question is can we win revolutions."(1) This question is also, repeatedly, being asked of the U.S. by its friends and allies. Specifically, the Canadian government is being urged to use its good offices to promote an answer along predominantly North-South rather than East-West lines. In a few short years, this insistence, broadly based and with no sign of slackening, has moved the agony of Central America on to the front-burner of Canadian foreign policy.

THE AWAKENED CANADIAN INTEREST IN CENTRAL AMERICA

Until very recently Central America had a very low profile in Canadian foreign policy. Prior to 1926 Canada's external relations in the region were handled by Great Britain. Since that time, while hemispheric contacts have multiplied, Central American trade and investment flows have remained very small in relation to countries like Mexico and Brazil. Canada has been slow to establish an independent diplomatic presence. At present we have only two embassies in Central America: one in Guatemala, accredited for Honduras, and another in Costa Rica, accredited for El Salvador, Nicaragua and Panama.(2) There are only a handful of foreign service personnel dealing exclusively with Central American affairs.

---

(1) Cited in La Feber, Inevitable Revolutions, p. 14-15. Hans Morgenthau made a similar observation in the early 1970s when he stated: "The real issue facing American foreign policy is not how to preserve stability in the face of revolution, but how to create stability out of revolution." (Ibid., p. 16.) For a review of both the East-West and North-South dimensions of the question cf. "Western Interests and U.S. Policy Options in the Caribbean Basin," Report of the Atlantic Council's Working Group on the Caribbean Basin, Atlantic Community Quarterly, Vol. 2, Winter 1983-84, p. 356-69.

(2) The Guatemalan post was upgraded from mission status only in 1982 and was previously served from Mexico City. By contrast, all of the Central American countries, except for Panama, maintain separate embassies in Ottawa.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

By contrast, countries like France have a much greater diplomatic representation.(1)

The 1970 Trudeau government document Foreign Policy for Canadians argued for a significant upgrading of relations with Latin America. In part this was to be consistent with the "third option" formulated several years later with the objective of diversifying Canadian trade and reducing dependence on the United States. Private groups such as the Canadian Association for Latin America and the Caribbean (CALA) lobbied hard for a higher priority to be given to commercial opportunities in the rapidly-growing Latin American markets. The Canadian International Development Agency (CIDA) began a substantial program of bilateral aid to the "Americas" and Canada steadily increased its multilateral regional involvement through the World Bank and the Inter-American Development Bank. During the decade Latin America also became a chief focus for concerns over international human rights and the "North-South" dialogue.

Central America, however, did not as yet receive very much attention from Canadian policymakers.(2) Why? For one thing, Central America could not claim the special Commonwealth ties which Canada has with many island Caribbean nations. More importantly, Canada was intent on pursuing what D.V. Murray has called the "bilateral road" in its relations with the rest of Latin America.(3) This meant that Canada concentrated

---

(1) There are no plans for more embassies or staff as the Department of External Affairs has pleaded budget constraints for years. However, the cost argument has not impressed critics. (For example, Oakland Ross, "Canada missing diplomatic boat," Toronto Globe and Mail, 25 September 1982.) The New Democratic Party has joined many church, human rights and Central America support groups in pressing for a Canadian embassy in Nicaragua, without success.

(2) The Clark Government Discussion Paper, Canada in a Changing World, which was not tabled before the House of Commons External Affairs Committee until June 1980, only vaguely noted the growing influence of Cuba in the Caribbean area and Cuba's "possible response to requests for military assistance from revolutionary groups and established governments alike. Such activities could heighten East-West rivalry in a region of traditional Western influence."

(3) D.R. Murray, "The bilateral road: Canada and Latin America in the 1980s," International Journal, Vol. 37, Winter 1981-82, p. 108-131.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

its efforts on those countries which seemed to show the most promise in terms of future trade and commerce; Mexico, Venezuela and Brazil heading the list. "Bilateralism" became a key element of Canadian foreign policy, and was strongly defended by the Secretary of State for External Affairs, Mark MacGuigan, in a speech to the Empire Club of Toronto on January 22, 1981, and in subsequent statements before the House of Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence.(1)

In the context of bilateralism Central America was a marginal area in terms of Canadian interests. Canada's trade with these countries was never large despite having enjoyed fairly steady growth during the 1970s, a trend set back by the economic crisis of the 1980s. Moreover, Canada was in a deficit position with the countries of the Central American common market (the exception being Panama), indicating that Canadian investors and exporters had not been very active in the region. Two controversial exceptions were INCO's participation in the Exmibal nickel project in Guatemala, and the involvement of the Export Development Corporation (EDC) with several Canadian companies in the giant Cerro Colorado copper mining and smelting venture in Panama. Both of these mining mega-projects were strongly criticized by some non-governmental organizations and social action groups in Canada as being examples of the type of exploitive, capital-intensive development which ignores the basic needs of the local population.(2) Poor nickel markets and continuing tax and financial problems caused the pullout of INCO and Exmibal's shutdown in November 1981.

---

(1) This was a reaffirmation rather than a change of policy and echoed statements by the Hon. Flora MacDonald during her tenure as Secretary of State for External Affairs in the short-lived Clark government. MacGuigan stressed the bilateral and strategic aspect of future relations in one of his first speeches as External Affairs Minister. ("Canada and Latin America - Past, Present and Future," 29 March 1980.)

(2) See, for example, the issue as raised by church spokesmen in their testimony before the Sub-Committee on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean, Standing Committee on External Affairs and National Defence, Minutes of Proceedings, Issue No. 8, July 8, 1981, p. 15-17. Many of the questions raised by the churches related to the impact of such mega-projects on the local Indian population.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The $2 billion Cerro Colorado project was also suspended because of depressed copper prices and high financing costs. In short, external market factors plus a lack of historic ties and a climate of chronic uncertainty made Central America a less than attractive location for Canadian investment.

To the extent that Central America emerged as a topic for public debate in Canada it was more in response to the issues of human rights, refugees, and foreign aid. On the question of human rights, government policy consistently favoured quiet diplomacy over public denunciation.(1) While keeping its distance, the government said it supported social and economic reforms and "political solutions" to the domestic conflicts in Guatemala and El Salvador. It deplored foreign military interference of any kind and the attempt to introduce an East-West polarization into the region. At the same time, the government resisted as counterproductive: first, any blanket condemnation of U.S. support of rightist regimes and attacks on to the Sandinista junta in Nicaragua and left-wing insurgencies in neighbouring countries; second, the cutting of all ties with a regime solely on the grounds of human rights violations and/or ideological considerations. The government's position was that interference in the internal affairs of another country is seldom warranted and should be undertaken only as part of a broad international effort when there is a reasonable chance of success. The government therefore found itself at odds with the United States over continuing normal relations with Nicaragua despite the increasingly Marxist character of its revolution, and at odds with human rights activists for not supporting the revolutionary opposition to repressive governments in countries like Guatemala and El Salvador.(2)

---

(1) Hon. Mark MacGuigan, "Canada's Human Rights Obligations," Address to the Canadian Human Rights Foundation, Ottawa, 27 March 1981.

(2) The Canadian position was spelled out by MacGuigan in a speech during a major debate on foreign policy in the House of Commons on 16 June 1981, and again on 31 March 1982 in an address "Central America and Canadian Foreign Policy" to the University of Toronto Law Faculty. The Minister, criticized for being too much under the influence of U.S. Secretary of State General Alexander Haig, was at pains to stake out a distinctively Canadian middle ground. For a useful commentary see James Rusk, "Central America policy juggled in a search for independence," Toronto Globe and Mail, 7 June 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While the government stated its commitment to respect for the rule of law, social justice, and peaceful change in the region, it was extremely reluctant to take sides in domestic confrontations which it believed could only be resolved among the contending parties. Canada did not oppose efforts, such as those of Mexico's President Lopez Portillo, to mediate the conflict in El Salvador. But Canada was also prepared to give the Duarte reforms and the electoral process the benefit of the doubt. Canada did not pass judgement on the results of the elections 'a priori,' and it therefore abstained on a United Nations General Assembly resolution in late 1981 which not only condemned El Salvador for human rights violations, but called for a negotiated settlement with the guerrillas prior to elections. Canada was also prepared to give Nicaragua the benefit of the doubt despite American charges that the Sandinista junta was embarked on a "totalitarian" path. With respect to Guatemala, Canada adopted a wait-and-see attitude toward the regime of General Rios Montt, who, despite continuing reports of widespread human rights violations, had pledged to end extra-legal violence by both right and left. Canada also supported loans to Guatemala through the Export Development Corporation and the Inter-American Development Bank for improvements to the country's transportation, telecommunications and electrical power systems. The argument in favour of such loans was that, where conditions permit, the development of basic infrastructures should be allowed to proceed on its own merits, and funding should not be decided simply on the basis of the ideological complexion of the regime in power. In general, the Canadian position has been that, if economic and technical issues are not to be unduly "politicized," human rights must not be allowed to become a left/right political football as has so often been the case in the United Nations.(1)

On the question of refugees, the Minister of Immigration, the Hon. Lloyd Axworthy, announced an increase in the global quota for all of

---

(1) Canada's "neutralist" posture was criticized by the Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America (ICCHRLA) in briefs to Canadian delegates to the UN Commission on Human Rights. Church and human rights groups strongly opposed aid and financial credits to regimes on their black list. On the other hand, Nicaragua, blacklisted by Washington, benefited from the government's policy. Canadian delegates to the multilateral banks opposed the U.S. use of extraneous political and "human rights" grounds to veto loans to Nicaragua.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Latin America from 1,000 to 2,000 in 1982. However, even the lower quota had not been filled in the past. And the very small numbers granted refugee status, mostly skilled professionals, did little to relieve the pressure of hundreds of thousands of Guatemalan and Salvadoran Indian peasants fleeing the violence in their homelands to camps in Mexico and Honduras. Canada therefore also increased its assistance to the United Nations High Commission for Refugees and to Canadian NGOs operating in the camps. Canada further indicated its willingness to collaborate with other governments and international agencies in resettlement programs. Requests for political asylum continued to be processed on a case-by-case basis.(1) However, complaints led to recommendations by a parliamentary committee for new procedures. The government later established a program for amnestied political prisoners from El Salvador.

On the question of official development assistance to the countries of the region, Canada had just announced a large increase in its bilateral aid program -- from a total of $60 million in CIDA disbursements since 1972 to potentially $106 million over the five years 1982-87 -- when President Reagan unveiled details of his controversial Caribbean Basin Initiative (CBI) in March 1982. While the CBI had strongly anti-communist overtones, and envisaged a disproportionately large amount of financial aid to El Salvador, it also offered a wide variety of measures to spur economic recovery and to open markets to imports from the Caribbean basin region. It was these anti-protectionist trade measures as much as the question of aid to El Salvador which resulted in the CBI being stalled in the U.S. Congress. Canada welcomed the positive economic benefits which might flow from the CBI and agreed to cooperate, on that basis. However, Canada did not wait to proceed with its own aid program and steered clear of the U.S. ideological agenda.(2)

---

(1) One case in particular -- that of Salvadoran journalist Victor Regalado and the attempts to deport him from Canada on "national security" grounds -- aroused considerable controversy. (Cf. Peter McFarlane, "The Case of Victor Regalado," Canadian Forum, August 1982, p. 39.)

(2) There were still critics who remained unconvinced that official Ottawa was serious about resisting U.S. pressure. (Hugh McCullum, "Canada and the Politics of Complicity," Canadian Forum, August 1982, p. 19-20.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Honduras, as the only core program country for CIDA aid and the poorest country in Central America, was to continue the main recipient of bilateral outlays. Growing political instability in Guatemala and El Salvador resulted in government-to-government aid to those countries being suspended in November 1981. However, CIDA continued to fund matching grants to Canadian NGOs still operating in the two countries, and a long-term hydroelectric project in El Salvador was to be completed as originally scheduled. Nicaragua was not an aid recipient prior to the Sandinista revolution, except for temporary relief following the 1972 earthquake. Beginning in 1980 the extreme economic situation led to an initial $4.5 million shipment of food aid, followed by negotiations on a $15 million line of credit and Canadian funding for a food strategy to permit the country to become more self-sufficient. CIDA also matched funds for a number of NGOs such as OXFAM which were active in Nicaragua. Recognizing the huge tasks of reconstruction after the civil war, the parliamentary sub-committee in its interim report to Parliament of December 15, 1981, recommended that Nicaragua become eligible for core program funding within CIDA.(1)

The questions of human rights, refugees and development assistance were a major preoccupation of the Commons sub-committee on Canada's relations with Latin America and the Caribbean in its deliberations on Central America.(2) Beginning with its interim report of December 1981, the sub-committee urged the government to take a more active role in responding to the basic needs of the peoples of the region, and to support a peaceful resolution of the armed conflicts in Guatemala and El Salvador. In particular the sub-committee advocated independent initiatives with respect to Nicaragua and El Salvador. The sub-committee expressed grave reservations about the conditions for holding elections in El Salvador, and suggested that they should be postponed until negotiations between the Salvadoran government and the leftist opposition, the FDR-FMLN, produced an

---

(1) See, the text of the Report as appended in the Final Report to the House of Commons, 23 November 1982, p. 78:65.

(2) See Parts V and VI of this paper for analysis of the current policy environment.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

internationally-supervised cease-fire followed by a similar internationally-supervised electoral process.(1) In the event, the Canadian government decided to tread much more cautiously, expressing support for the principle of elections, albeit qualified by the less than ideal circumstances, but declining to send official observers to monitor the actual balloting.(2)

Canada's traditional diplomatic caution and "hands-off" approach appeared somewhat at odds with the view of a majority of members of the sub-committee that Canada ought to upgrade its relations with Central America very significantly and vigorously pursue its own foreign policy objectives in the region.(3) In the words of the Final Report (p. 78:11-12):

> 26. The Sub-Committee has argued that the promotion of stability should be the central objective of Canada's foreign policy in its relations with Latin America and the Caribbean. Given our strong conviction that instability arises overwhelmingly from a failure to meet the basic economic and social needs of people, we have argued further that Canada should promote stability through its human rights, trade and investment, and development assistance policies and practices.
>
> 27. Such an approach to stability confronts a major obstacle in many countries of Latin America and the Caribbean where terrorism and violence are used to defend the status quo and to promote change. In Central America, in particular, this has given rise to civil wars and near civil wars which erode the possibility of attaining social and economic stability. Canada's opportunities to promote stability in such situations are necessarily very limited. Our country's long-range policy should be to seek to remove the conditions which give rise to violence in the first place.

---

(1) Interim Report of December 15, 1981, as appended in the Final Report of 23 November 1982, p. 78:69-70.

(2) In 1984 Canadian impartiality was again tested when the government agreed to send an observer team for elections in El Salvador, but refused the invitation in the case of Nicaragua.

(3) It must be noted that splits within the sub-committee, often along ideological lines, resulted in a flurry of dissents being appended to the main report. On at least one occasion the very existence of the committee was threatened.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> It is for this reason that the Sub-committee recommends making Central America a region of concentration in Canada's foreign policy. Meanwhile, Canada should seek opportunities to promote dialogue between opposing forces when violence occurs.

Without anticipating the Contadora peace initiative, which did not begin until January 1983, the Report continued:

> 28. It is primarily at the international level that Canada should seek to promote stability by directly addressing security concerns. The mounting violence in Central America, which is threatening to engulf the entire region, arises primarily from internal causes. It is, however, reinforced and spread by the injection of outside ideological concerns and by the provision of military assistance to both repressive governments and revolutionary groups. Far from promoting stability, the policies of neighbouring countries tend to perpetuate and intensify instability.
>
> 29. The Sub-committee recognizes that Central America and the Caribbean are of vital importance to the United States and to the western alliance. Efforts should be made to protect these regions from super power rivalries. The independence of all countries should be respected and outside military involvement from whatever source should cease. In helping to promote this approach, the Sub-committee recommends that Canada call for a conference of representatives of all countries in the Americas to discuss security issues in the Caribbean and Central America.

Such a bold step would have been unlikely at best. The Canadian government had no desire to become more embroiled than it already was in the volatile politics of the Central American isthmus. The diplomatic losses might well outweigh the diplomatic gains, and it was arguable whether Canada had the diplomatic resources, depth, or expertise to play the role envisaged by the sub-commmittee. Nevertheless, the critics of Canadian policy in the churches, human rights groups, and in the media had made their point. Canada had been too much of a "fence-sitter" for too long. To be credible the government would have to do more to distinguish its objectives from those of U.S. policy in the region. At the same time, Conservative critics also called for Canada to maintain a higher profile, though their reasons had mostly to do with opportunities for trade and investment.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Members of Parliament and the government found themselves in the centre of an often highly-charged public debate over a region to which most had never before given a second thought.(1)

CANADA KEEPS TO THE MIDDLE ROAD

During the 1980s successive Secretaries of State for External Affairs elaborated a Canadian policy on Central America which, though updated from time to time to take into account developments such as Contadora, (see next section) has not changed in its underlying principles. The Hon. Mark MacGuigan argued that, as elements of a wider solution to conflict in the region, these principles, forged in the crucible of controversy over the March 1982 Salvadoran elections, should include:

> First, recognition that the problems of the region are rooted in social and economic questions;
>
> Second, the urgent need to foster economic growth and social reform, the benefits of which must be distributed more widely amongst the populations. This, as I have said, is the heart of the problem;
>
> Third, the right of each country to enjoy genuine independence, non-alignment and stability without the threat of outside interference, and;
>
> Fourth, a recognition of hemispheric security needs and, in this connection, agreement to exclude the introduction of expeditionary forces and offensive weapons.(2)

---

(1) The incongruous yet surprising impact of this debate on a "bilateralist" Canadian foreign policy is reviewed at length in D.R. Murray, op. cit., p. 126-131.

(2) "Central America and Canadian Foreign Policy," 31 March 1982. This was the period of most intense Canadian media interest as reflected, for example, in the cover story in Maclean's "Central America at the abyss," 29 March 1982. The Canadian government was implicated by its support of the Salvadoran elections. Since then, the survival of a relatively "moderate, centrist" government under Christian Democrat Napoleon Duarte has allowed the spotlight to shift more to the CIA-backed covert war against the Sandinista regime in Nicaragua -- a U.S. policy from which Canada has scrupulously dissociated itself.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

East-West rivalry was the effect not the cause of instability, which was in turn the product of "poverty, the unfair distribution of wealth, and social injustice." In regard to Western security interests and strategic linkage, MacGuigan stated:

> I believe that the states in the region have the right to choose to follow whatever ideological path their peoples decide. I don't believe that when a country chooses a Socialist or even Marxist path it necessarily buys a "package" which automatically injects it into the Soviet orbit. This, I think, is where our views and those of the U.S.A. may diverge. The internal systems adopted by countries of Latin America and the Caribbean, whatever these systems may be, do not in themselves pose a security threat to this hemisphere. It is only when countries adopt systems which deliberately link themselves to outside forces or seek to destabilize their neighbours that a threat is posed. Canada has adopted a flexible approach in this regard. For example, we have not shifted our aid programs or our support because a régime has moved to the left in its internal affairs (...)
>
> By taking approaches which equate left-wing régimes automatically with Soviet domination, we may bring about a self-fulfilling prophecy.(1)

In taking this very different line from the State Department on Nicaragua and Grenada, Canada's External Affairs establishment showed that it was very sensitive to charges that Canada had been too supportive of U.S. policy in El Salvador and in the Caribbean Basin generally. Apart from some direct assistance to the region on humanitarian grounds, Ottawa's inclination was towards a more diplomatically circumspect "hands-off" approach, or at most indirect involvement in third-party mediation efforts. In February 1983 in St. Lucia Prime Minister Trudeau repeated MacGuigan's cautions, noting: "We have consistently chosen to address hemispheric tensions from their economic and social causes, being equipped neither by ambition nor by capacity to pursue military solutions or grand strategic designs."(2) Canada, it seemed, was determined to keep its

---

(1) Ibid.

(2) "Notes for Remarks" to the Commonwealth Heads of Government Western Hemisphere Meeting, St. Lucia, 20 February 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

nose clean, and for the most part out of the domestic conflicts in Central America and the Caribbean. The surprise U.S. invasion of the Commonwealth island nation of Grenada in October 1983 was a diplomatic embarrassment for Canada, but it also underlined the real, largely self-imposed limits of this policy.

While Canada supported peace initiatives, democratic development, respect for human rights and international law in the region, it was not prepared to be drawn into the vortex of events as a protagonist or outspoken critic. The Canadian role was to be much more modest. As Edgar Dosman points out, the common goals shared by Canada and the U.S. were only at the most general declaratory level. In practice, each country was embarked on a radically divergent path. By perceiving its role as that of a minor "middle power" player, Canada hemmed in and qualified both its support of some U.S. goals and its criticism of U.S. methods. Under pressure the Central America "file" had had to be substantially upgraded within the Canadian foreign policy process. But there did not exist the institutional capacity within Ottawa or its tiny Central American outposts for the government to do much more than apply band-aids and wring its hands at the deteriorating economic and strategic situation.(1)

By contrast, Washington was thinking big. In January 1984 the Kissinger National Bipartisan Commission on Central America released its report recommending a massive package of U.S. economic aid to the region. Specifically, the Commission urged the administration to triple current U.S. economic aid levels to Central America, spending $8 billion by the end of the decade. Economic aid, the panel insisted, must complement a major increase in military assistance. It supported the Pentagon's proposal of

---

(1) Cf. Edgar Dosman, "Hemispheric Relations in the 1980s: A Perspective from Canada," Journal of Canadian Studies, 19:4, Winter 1984-85, p. 51 ff. Dosman notes that while "embarrassingly inadequate ambassadors have disappeared from the Latin scene, and the quality of federal personnel is now vastly improved ... the traditional low ranking continues to affect policy formulation, not only in the lack of an institutional memory, but also in critical areas of field weakness. In Central America ... the skills required for non-military, long-range strategic planning are present neither in Defence nor External." (p. 57.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

$400 million military assistance for El Salvador in both 1984 and 1985 but a majority on the panel suggested that it be tied to El Salvador's human rights performance -- a link rejected by President Reagan. The Commission gave lukewarm support in principle to the Contadora peace process. Yet, the majority also endorsed military aid to anti-Sandinista forces seeking to overthrow the Nicaraguan regime.

Secretary of State for External Affairs Allan MacEachen gave Canada's reaction in a speech on 20 February 1984:

> I welcome the commitment taken by the USA Administration, based on the Kissinger Commission, to address some of the basic problems of the region through economic support. In the case of El Salvador, I am encouraged by indications that the proposed conditionality of USA aid upon performance in the human rights field will stand. We are, however, concerned about the extent to which military aid is a major component of the Kissinger Proposals. In keeping with Canada's position against third party intervention in Central America and the supply of armaments to opposing factions, we oppose continued military support for anti-Sandinista insurgents just as we oppose the promotion of, and support for armed insurgency in El Salvador and Guatemala by outside powers.
>
> We do not believe in military solutions for Central America. Moreover, we do believe that any attempt to impose military solutions will decrease rather than promote stability in the area. Militarization engenders political polarization. The militarization of Central America, whether of the left or of the right, has the consequence of weakening those moderate indigenous political forces which, in harness with Contadora, are indispensable if national reconciliation in these countries is to be secured.(1)

In the spring of 1984 Canada again sent observers to monitor the fragile electoral process in El Salvador. Despite its obvious flaws, this was seen as affirming Canada's support for ballot boxes over bullets. Critics, however, including the former Chairman of the parliamentary sub-committee on Latin America, wanted the government to abandon the cover

---

(1) Notes for a toast on the occasion of the visit to Ottawa of the Foreign Minister of Columbia, H. E. Rodrigo Lloreda Caicedo, Ottawa, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of benign, indirect criticism and to take instead a direct stand against U.S. policy in the region, especially on issues such as the illegal CIA involvement in the mining of Nicaragua's harbours.(1) Interest peaked with the Hon. Allan MacEachen's tour of most Central American capitals and Colombia in April, the first such visit to the region by a Canadian foreign minister.(2) The primary objective was to test the adequacy and direction of Canada's policy in Central America. As MacEachen reported his findings to the Commons External Affairs Committee:

> In general, Canadian policy was confirmed, particularly the requirements to encourage peaceful economic development, to support regional peace initiatives, to pay greater concern to the plight of refugees and to remain sensitive and responsive to the problems of poverty and the objectives of our aid programs ... I continue to believe that Contadora represents the only international instrument with the potential for reconciliation in Central America.(3)

Based on this appearance before the standing committee, Canadian official views on Central America at the close of the Trudeau years can be summarized as follows:

- Canada supports the basic objectives of U.S. policy in Central America, i.e., a stable, peaceful and democratic Central America but it sometimes differs with the U.S. over how these objectives might be best achieved.

---

(1) The former Chairman, Maurice Dupras, shattered the mood of quiet Canadian diplomacy when he spoke on "Canada's Political and Security Interests in Latin America and the Caribbean" at a Dialogue on Canada, the United States and Latin America sponsored by the Woodrow Wilson Centre for Scholars in Washington. (See the front-page report of the conference "U.S. Latin policy 'bloody shambles' Canadian MP says," Toronto Globe and Mail, 1 May 1984.)

(2) MacEachen's trip was subject to intense political pressure and scrutiny. In the address just cited, Mr. Dupras noted with satisfaction that although Canada had sent observers to the elections in El Salvador, that country was not included on the Minister's itinerary despite the urgings of U.S. Secretary of State George Shultz.

(3) Canada, Department of External Affairs, the Hon. A.J. MacEachen's statement to the Standing Committee on External Affairs and National Defence on his trip to Central America and Colombia, 3-13 April 1984, Ottawa, 10 May 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- The Government believes that the roots of the instability in Central America lie in the historic failure of the Governments concerned to provide adequate social and economic benefits for the people and not because of any calculated political subversion by outside forces. However, outside forces have taken advantage of the current situation to support revolutionary groups and armed guerrillas, seeking to influence events in their favour and to promote their own interests.

- The Government believes that Central American nations such as El Salvador should be allowed to settle their political and economic difficulties peacefully and democratically without outside interference. It deplores equally violence from the Left and from the extreme Right.

- The Government does not believe that the problems in Central America can be resolved through military measures.

- The Government also strongly supports the traditional principle of international law which is one of opposition to any outside interference in the internal affairs of other countries and favours the withdrawal of all foreign forces and military advisors from Central America.

- The Government supports the Contadora Group initiatives and is prepared to play a role in promoting peaceful settlements in Central America if invited by the countries directly concerned.

- The Government believes that dialogue between the United States and Nicaragua and the United States and Cuba is necessary.(1)

One notes in the above the persistence of grey areas ("outside forces") and of a certain ambivalent detachment ("deplores equally") in regard to the conflicts. Canadian distaste for the region's violent ideological politics was most obvious in actions such as the suspension of aid to Guatemala and El Salvador. But it was also manifested more subtly in the official attitude towards Nicaragua, a country which remained, in D.R. Murray's phrase, an "enigma" for Canadian policymakers. Canada, having supported the democratic goals of the 1979 revolution, was increasingly concerned about the drift towards a Marxist-Leninist state. As Dosman remarks, "despite the rhetoric of ideological pluralism, Canadian policy toward Nicaragua has been cool and suspicious. ... a $13 million credit for agriculture was not approved until after the disappointment of the Grenadian

---

(1) Cf. the document tabled before the committee, "Statements on Central America by the Deputy Prime Minister and Secretary of State for External Affairs, the Hon. A.J. MacEachen," Ottawa, 10 May 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

invasion and the Nicaraguan peace offensive in the autumn of 1983 ... Even though Prime Minister Trudeau called the mining of Nicaraguan harbours "an act of terrorism," he immediately stated in Parliament that the evidence of CIA involvement was not yet persuasive." Nicaragua still "deserved the benefit of the doubt," but this had to be balanced with concerns about the democratic process. In short, for reasons of 'realpolitik' as well as conviction, the government was treading carefully to avoid too much friction with the U.S. administration on an issue which, if no longer peripheral, was not deemed central to Canada's national interest.(1)

Against this background of Canadian reticence, and the imminent departure of a prime minister known for his outspoken statesmanship, questions were raised about whether Canada would pull in its horns even more. With the coming to power of a Conservative government under Brian Mulroney in September 1984, there was apprehension that the desire for stronger relations with the United States might compromise the independence of Canada's position on Central America.(2) This has not happened. The broad outlines of Canadian policy already in place did not shift to any significant degree. Indeed, the new Secretary of State for External Affairs, the Rt. Hon. Joe Clark, moved quickly to reassert Canada's internationalist tradition as a "moderating influence in a world beset by extremes." Canada indicated it was willing to increase its support for peacekeeping efforts in Central America. In his first major address Clark told the UN General Assembly on 25 September 1984:

> Canada regrets the extension to Central America of East/West confrontation and the related militarization of the area. We applaud the initiative, skill and tenacity of the Contadora countries in their efforts to build a framework of reconciliation in the spirit of the U.N. Charter. We also welcome the opening of a direct dialogue between the USA and Nicaragua.(3)

---

(1) Dosman, "Hemispheric Relations in the 1980s," p. 55-6.

(2) Cf. David Morrison, "The Mulroney Government and the Third World," Journal of Canadian Studies, special issue, Winter 1984-85, p. 11-13.

(3) "Notes for a Speech to the 35th Session of the General Assembly of the United Nations," New York, 25 September 1984, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Although the government declined to send observers to monitor the November 1984 elections in Nicaragua, a decision which was widely criticized, Joe Clark insisted that this "did not signal any change in Canada's relations with Nicaragua." He also welcomed receiving the views of Canadian NGO observers upon their return. The government maintained that conditions did not exist for free and open democratic elections.(1) At the same time it made clear that Canada would continue an active program of social and economic assistance to Nicaragua. After the Sandinista victory, Canadian Ambassador to Costa Rica Francis Filleul, criticized "the absence of an opposition party worthy of the name." Such conclusions were vigorously disputed by the coalition of church and human rights monitoring the elections in an unofficial capacity. In a comprehensive report released 28 November, they praised the electoral process while condemning Canada's lack of diplomatic representation in Nicaragua.(2) Despite these sharply differing interpretations, relations between Canada and Nicaragua (described even by Ambassador Filleul as "rather cordial") did not appear to be threatened by the controversy over the elections and new rumours of a U.S. invasion.

Late in 1984 Mr. Clark announced the resumption of direct bilateral aid to El Salvador, most of which would go to programs for those displaced by the war. The government claimed an improvement in the human rights situation under President Duarte, and expressed support for his efforts to expand the elusive political middle ground in that country. This decision was again criticized by some opposition politicians, church and human rights groups. But it did not have the effect of moving Canada closer

---

(1) According to Liberal External Affairs critic Jean Chrétien this begged the question and was inconsistent with previous decisions to send official observers to elections in El Salvador. To many, Canada appeared to be acting merely out of deference to pressure from the Reagan administration, which had loudly condemned the Nicaraguan elections in advance in contrast to its support of disputed votes in neighbouring countries.

(2) "Nicaragua 1984: Democracy, Elections and War," Report of the six-person Canadian Church and Human Rights Delegation, Toronto, November 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

to U.S. policy. In fact in 1985 the divergence became more apparent than ever. In early May, during the Western Economic Summit in Bonn, President Reagan announced a full trade embargo against Nicaragua. After an initial moment of confusion, Canada put its opposing position on Nicaragua clearly on the record. External Relations Minister Monique Vézina stated on 2 May that Canada would maintain "normal commercial and diplomatic relations" and an increased aid program. Joe Clark noted Canada had "quite a deep disagreement with regard to the American approach to Central America," telling the House of Commons on 6 May that he had expressed this view to the U.S. Secretary of State Shultz "at length and vigorously." Also in the Commons, Prime Minister Mulroney declared that action such as the embargo was neither "in the interests of Canada nor consistent with our traditions."(1)

In the wake of the embargo Joe Clark bluntly summed up the government's response to Washington's manoeuvres: "It's their policy, not ours."(2) Indeed, while still reassuring the Reagan administration that Nicaragua would not be allowed to use Canada as a "short circuit" for importing American-made goods, Canada actively cooperated in the move of Nicaragua's North American trade office to Toronto. The political symbolism of this move clearly outweighed its economic significance. During 1984 Canada's trade with Nicaragua had increased by some 40% but Canadian exports to Nicaragua totalled only $22.5 million (mostly in milk powder, wheat, rapeseed oil, fertilizers and medicine), while imports reached $30 million (mostly frozen beef, coffee, bananas and shrimp). Since then growth in commerce has not been sustained, though not for political reasons. Canada's trade with all of Central and Latin America has been declining because of the severe foreign exchange crisis afflicting countries in the region. (See Part V of this paper.) Despite these poor economic prospects it is immediately obvious why Nicaragua, in the light of the constant U.S. accusations of Communist "totalitarianism," views Canada as a valuable and symbolically important trading partner.

---

(1) See the reports on Nicaragua and Central America in the "International Canada" supplement to International Perspectives, various issues.

(2) "Canada to maintain aid to Nicaragua," Toronto Globe and Mail, 2 May 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

During an official visit to Central America in June 1985, External Relations Minister Monique Vézina duly noted Canada's "neutralist" position and concern for democratic "pluralism." At the same time she reiterated the fundamental differences between the Canadian and U.S. approaches, especially in regard to Nicaragua. Canada would not be dissuaded from providing assistance because of American pressure. On the contrary, Canada was looking to build on the relationship. While in Managua, Ms. Vézina announced the extension of a further $11 million line of credit. Since 1980 Canada has allocated $42 million of development assistance to Nicaragua -- $19 million of that since September 1984. This support has not gone unnoticed in U.S. circles. The Washington-based Council on Hemispheric Affairs, which had frequently chastised Canada for being too timid on Central America, issued a lengthy news release just prior to the second Mulroney-Reagan summit lauding recent government policy on Nicaragua.(1)

Strong Canadian opposition to U.S. military aid to anti-Sandinista rebels has made it easier for the government to chart its own course on relations with Central American countries. The contrast with the violent rhetoric and hardline tactics of Washington gives one a new appreciation of the moderate, restrained tenor of discussions in Ottawa. As Conservative M.P. David Kilgour explained: "We lack both the means and the inclination to be Central America's 'policeman.'"(1) Very few Canadians

---

(1) Previous assessments by the liberal Council tended to dismiss Canadian policy as irrelevant. However, the growing gulf between Canadian and U.S. approaches in Nicaragua is becoming a significant asset to opponents of the Reagan doctrine. The Council's March 1986 statement was released in conjunction with a press conference given by two prominant members of a Canadian Central America support group "Mission for Peace," Maurice Dupras, former chairman of the House of Commons Sub-Committee on Latin America, and Major-General Leonard Johnson (Ret.), a former Associate Deputy Minister of Defence.

(2) Canada and Latin America," International Perspectives, January/February 1986, p. 21. This statement was made while Mr. Kilgour was Parliamentary Secretary to the Minister for External Relations. For a succinct appraisal of the contrary strong-arm lobby in Congress for massive aid to counter revolution in Central America, see William LeoGrande, "The United States and Latin America," Current History, January 1985, p. 1-4 and 40-42.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

would disagree with this "anti-interventionist" stance. Yet many Canadians also see "anti-intervention" in U.S. not Canadian foreign policy terms. Indeed, they would like to see Canada become more active in the region. And despite some positive developments in Canada-Nicaragua relations, official Ottawa's "quiet diplomacy" on Central America has still not satisfied many critics who contend that the government should be more forceful in publicly outlining its opposition to U.S. policies in the region. Another major theme which surfaces repeatedly in debates on Central America policy is that of insufficient Canadian diplomatic representation in the region. In particular, there have been calls for the establishment of an embassy in Nicaragua, one of the main arguments being that we need a better local source of information and base for independent action. The standard argument against has been budget constraints, followed by the fact that Canada also does not have embassies in El Salvador with twice the population, in Honduras, which is a "core" country for funding from the Canadian International Development Agency, or in Panama, where our commercial prospects are brightest.

In its role opposite to that of the United States, Canada has been criticized for doing too little and for speaking too softly. The Canadian government has been only partially successful in trying to strike a posture of "neutrality" in a situation marked by extreme ideological polarization. Frequently Ottawa has been forced to react to fast-moving events beyond its control, knowing that it lacks analytical capacity in respect to Central American affairs and that the outcome of any influence attempts cannot be predicted with confidence. The government also knows that its degree of leverage in Washington is very limited and that viable solutions to the problems of Central America cannot be imposed from the outside. Yet as the debate intensifies in Washington, Canada will have no choice but to elaborate its position further. The government may be compelled to speak out more boldly than it has been prepared to do in the past.

CANADA AND THE CONTADORA PEACE INITIATIVE

Canada's role in peacekeeping operations has become one of the mainstays of Canadian foreign policy. Yet, until recently, Canada has

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

not been much involved in responding to hotbeds of tension in countries in its own hemisphere. Canada has resisted full membership in the Organization of American States (OAS), despite the urgings of Washington and most Latin American capitals, as well as the recommendation of a House of Commons committee in 1982.(1) However, neither the OAS nor any of the other established international organizations has had much success in moderating inter-American conflicts. This has led to a search for alternative regional channels for negotiating demilitarization and peaceful coexistence, specifically in the case of Central America it has led to the Contadora process to which we now turn.

Contadora takes its name from the Panamanian island where the foreign ministers of Mexico, Venezuela, Colombia, and Panama first met on 8-9 January 1983 with the aim of bringing about a peaceful reconciliation of the Central American conflicts (i.e., those involving Nicaragua and its neighbours) and the removal of all foreign forces from the area. The Contadora group called for: (1) an end to foreign interventions and the withdrawal of foreign military personnel, (2) the suspension of all foreign military aid, (3) political negotiations to end the civil war in El Salvador, (4) a diplomatic resolution to the Nicaraguan border conflicts provoked by the "Contra" guerrillas fighting the Sandinista regime. In September 1983 the Contadora countries issued a more detailed 21-point Document of Objectives which in addition to the above also called for greater regional economic cooperation, development and integration. This first outline of a regional peace plan gained broad agreement in principle.

On 8 January 1984 the Contadora foreign ministers conferred with the foreign ministers of the five other Central American countries (the conflict states) to jointly hammer out ways to achieve a cessation of

---

(1) While the question of OAS membership has been a persistent object of controversy and conflicting testimony, it has never been high on the government's agenda. The parliamentary committee's recommendation was by a bare majority only. The Department of External Affairs has been cool to the idea and the Green paper simply asked "Where do Canadians stand on this issue?" If the hearings of the Special Joint Committee on Canada's International Relations are any indication, few if any Canadians see the OAS as an appropriate vehicle for the exertion of Canadian interests in the region.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

hostilities and other common objectives. The final document of the conference dealt with a number of political, economic, and security matters: military disengagement, arms control agreements and verification procedures, elimination of trans-border subversion, national reconciliation, establishing the conditions for free and fair elections, more trade and investment, and greater integration of the Central American economies.

The January 1984 conference also created three commissions whose duties included "the preparation of studies, legal briefs, and recommendations that develop the areas of security, political and socio-economic affairs, and proposals for the verification and supervision of compliance with the agreed measures."

The Contadora efforts quickly received support in Western Europe, Canada and from South American countries such as Brazil and Argentina, both recently returned to civilian rule. In Canada's case, External Affairs Minister Allan MacEachen authorized officials of his department to consult with the three working commissions or study groups of Contadora that were to examine the political, socio-economic, and security aspects of any general agreement. A concrete offer of Canadian assistance, "once political consensus had been reached," was made in a 20 February 1984 statement on the occasion of the visit to Canada of the Colombian foreign minister. In the area of security there was some thought that part of the Canadian assistance might take the form of a peacekeeping force, although this suggestion was rejected by Mexican President Miguel de la Madrid during a visit to Ottawa in May 1984.

During his Central American tour in April 1984, MacEachen had outlined Canadian frustrations with the slowness of the process:

> In my discussions it was mentioned in every country the possibility that Canada might help at a certain stage, particularly in the field of verification and arms control if there developed an agreement on arms control or arms limitation but nobody was able to tell us yet what we might be able to do and they don't know themselves yet how we may be able to help, so no request was made to us.(1)

---

(1) "Prospects Look Poor for Peace," Winnipeg Free Press, 23 April 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Understandably, the Contadora group felt that support from the United States would be essential for their initiative to succeed. Yet only vague, lukewarm support was forthcoming. The Kissinger Commission endorsed the initial 21-point Contadora declaration, but then also recommended more outside military aid and continued support for the CIA-backed Contras. The Reagan administration did not seem anxious to accept any of the specific proposals or documents put forward by the group.

Despite the uncertainties of the negotiating process and the growing confrontation between the United States and Nicaragua, a draft peace treaty was prepared by the Contadora group in June 1984 and a revised version issued in September 1984. The draft treaty or "Acta" provided for closure of foreign military bases and training facilities within six months and allotted 30 days for countries to furnish details of military advisers or "foreign elements" taking part in military activities. The treaty also provided for the establishment of a verification and control commission in the military and security spheres. Other provisions included a ban on international military manoeuvres and immediate negotiations on the control and reduction of present arsenals; a ban on the introduction of new weapons systems; arms limitations on the basis of a country's size, population and gross domestic product; and the ending of arms supplies to persons, organizations, irregular forces or armed bands who seek to destabilize governments.

In a surprise move, Nicaragua agreed to sign the draft treaty almost as soon as it was made public in September 1984. The European Economic Community (EEC) urged the parties to reach a speedy conclusion on a peace agreement. However, the Reagan administration, which had publicly endorsed the Contadora process, quickly raised objections to the draft treaty when Nicaragua announced its endorsement. Honduras, Costa Rica and El Salvador, after initially endorsing the plan in principle, also raised objections and demanded revisions. The countries then drafted their own Act of Tegucigalpa in October 1984, which was immediately rejected by Nicaragua.

Canada took a positive but cautious approach to the September Acta. While the government had consistently opposed any outside military

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

intervention in the region, it also did not want to take sides against the position of the United States and its Central American allies. External Affairs Minister Joe Clark indicated that Canada would continue to cooperate actively with Contadora. But Canada also raised a number of technical concerns of its own about the original draft treaty, chiefly regarding the structure of the proposed commission of verification and control (CVC) and the implementation of subsequent compliance procedures.(1)

The various objections to the treaty became the subject of lengthy negotiations into 1985 without a satisfactory resolution being reached. A summit on the treaty proposed by Contadora for February 1985 had to be cancelled because several countries (El Salvador and Costa Rica were the holdouts) insisted on preconditions for their attendance. By late February Nicaragua's deputy foreign minister Victor Tinoco was saying that, as far as his government was concerned, because of the hostility of the U.S. and its clients to an early political settlement, the Contadora peace process was "dead".(2)

Despite such pessimistic and premature obituaries, it should not be forgotten that Contadora had some modest successes. For example, in mid-May 1984, at a meeting sponsored by Contadora, the Nicaraguan and Costa Rican foreign ministers signed an agreement creating a joint "Commission of Supervision and Prevention" to resolve border conflicts caused by the presence of anti-Sandinista guerrillas. The Costa Rican foreign minister stated at the time that the accord strengthened the "whole concept of solving Central America's problems through Contadora."(3) Clearly, a

---

(1) For a good review of the Canadian position in these negotiations see the special series of articles by Paul Knox in the Globe and Mail, 7, 8 and 10 December 1984. Canada's reservations annoyed critics who wanted the government to be more forthright. They claimed the government was still "fence-sitting through succeeding crises" and merely offering "lame rhetorical support." (Cecilio Morales, "A Canadian Role in Central America," International Perspectives, January/February 1985, p. 12-15.)

(2) Quoted in the The Citizen, Ottawa, 26 February 1985.

(3) New York Times, 17 May 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comprehensive agreement on security matters would be much more difficult to achieve. Clearly, too, the willingness of all parties to eschew military approaches in favour of pursuing diplomatic settlements via political negotiations would be crucial.

In regard to U.S.-Nicaragua relations, a potential breakthrough seemed to come in June 1984 when the American Secretary of State George Shultz made a surprise visit to Managua. Some bilateral discussions took place, but obviously there was not sufficient movement on either side, as the Reagan administration continued its policy of support for the Contras seeking an armed overthrow of the Sandinista government. Bilateral talks were suspended by the U.S. in January 1985, leading the focus back to Contadora as the only remaining forum for joint discussions. In April 1985 an agreement in principle was reached on revised verification procedures involving concessions by both Nicaragua and the Central American drafters of the Tegucigalpa Act. At the time Canada again indicated its willingness to study an invitation, should it be forthcoming, to participate in an eventual monitoring process. In early June 1985 External Relations Minister Monique Vézina reaffirmed Canadian support for the Contadora proposals. However, the negotiations bogged down again in the summer of 1985.

As part of any peace treaty Nicaragua would prefer to conclude a series of bilateral security arrangements separate from the contentious issues of internal democratization and reconciliation. On these issues the American and Nicaraguan positions have been diametrically opposite. The United States has been arming the Contras, whereas Nicaragua refuses to concede that its domestic and armed opposition should have any place in a political settlement. The Reagan proposals of 1985, which combined a request for more aid to the Contras with a call for a cease-fire and talks between the Nicaraguan government and the rebels, were a non-starter. They failed to receive sufficient support in the Congress and were unacceptable in Contadora terms. While there are important differences in the foreign policies of the Contadora countries (e.g., Mexico, has been much more supportive of the Sandinista regime), members of the group share the conviction that U.S. military intervention in the region jeopardizes the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pursuit of security and other Western political objectives which they share with the Americans.(1)

Throughout the difficulties of 1985 Canada offered continued support for the Contadora peace initiative. On 23 August 1985, External Affairs Minister Joe Clark issued a statement of encouragement to the newly-formed Lima Support Group (consisting of Brazil, Peru, Argentina and Uruguay) which was created to provide moral and perhaps concrete support at a later date to the Contadora process. Following a meeting of the support and Contadora groups in late August 1985, the Colombian foreign minister announced that the consulting nations were close to agreement on Canadian verification of any implementation of the Contadora peace proposals. While Canada never received an official request for involvement in an observer team, Canada was clearly recognized for its expertise in peacekeeping operations. Based on this experience and at the request of Contadora, the Canadian government has continued to provide comments and advice on the establishment of appropriate control and verification mechanisms for any Central American peace agreement. In the fall of 1985 a Canadian delegation of academics, labour representatives and former government officials returned from a Central American fact-finding mission to make several recommendations for increased Canadian support for Contadora, including: financial assistance toward verification and supervision in any peacekeeping process; the creation of a permanent liaison between Canada and the Contadora group; and the appointment of a roving ambassador in the region.(2)

As 1985 drew to a close, there was little good news to report. Relations between Nicaragua and the United States and its Central

---

(1) For further analysis see Susan Purcell, "Demystifying Contadora," Foreign Affairs, Fall 1985, p. 74-95 and Tom Farer, "Contadora: The Hidden Agenda," Foreign Policy, Summer 1985, p. 59-72. The strain which the continuing impasse has put on Mexican foreign policy in particular is reflected in recent articles by Jorge Castaneda, "Don't Corner Mexico," Foreign Policy, Fall 1985, p. 75-90 and Carlos Fuentes, "Storm Warnings," Canadian Forum, November 1985, p. 6-10.

(2) As reported in International Perspectives November/December 1985, International Canada Supplement, p. 6. A useful review of the Contadora context and options at this conjuncture is the Conference Report by Liisa North et al., for the Canadian Institute for International Peace and Security, Negotiations for Peace in Central America, Proceedings of the Roundtable held in Ottawa, 27-28 September 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

American allies had not improved. After several years of laborious negotiations, patience was wearing thin. More seriously, from the point of view of the momentum behind the process, the two most activist Contadora countries, Mexico and Colombia, were seen to be pulling back their involvement because of preoccupation with severe domestic crises. In early December 1985 the Contadora group gave itself until the end of the month to produce an agreement on security issues, the major remaining stumbling block in the revised peace treaty. If there was still no progress, the group would end its efforts. However, it was agreed soon after, at the request of Nicaragua, to suspend all negotiations for five months because of the uncertainty created by elections in Guatemala, Honduras and Costa Rica. Some observers, such as Jorge Castaneda, a former adviser to the Mexican government and now with the Carnegie Endowment for International Peace, argued that the Contadora peace initiative had run its course. This prognosis had been made before and been proved wrong. Yet the situation was becoming extremely delicate. 1986 was shaping up as a make or break year for Contadora.

Early in the new year a break did come that revived, at least temporarily, the Contadora initiative. The Guatemalan election had produced, after three decades of military rule, a civilian president, Christian Democrat Vinicio Cerezo, sympathetic to renewed political negotiations with Nicaragua. At the January ceremonies marking his inauguration, the question of how to get Contadora back on track was uppermost in the minds of many of the Latin American emissaries present for the occasion. Also in January, the foreign ministers of the Contadora and Lima Support groups met in Venezuela where they produced the "Caraballeda Message" outlining once again the basic principles of a regional peace plan aimed at ending foreign military intervention and guerrilla warfare while respecting each country's sovereignty and right of self-determination. On 10 February 1986 eight foreign ministers took their message directly to Washington where they met with Secretary of State George Shultz. As recently as the previous December Mr. Shultz had told an OAS meeting that the United States had no intention of resuming talks with Nicaragua. The Reagan administration was also preparing to ask Congress for an additional $100 million in aid for the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Contras. On both of these points the Latin American diplomats put the case as forcefully as they could for a reversal of U.S. policy. Although they received a cool reception, they demonstrated that Contadora could still exert considerable international pressure on the principal antagonists to reach a negotiated rather than a military solution.

Another important breakthrough came in mid-March 1986 when Nicaragua and Costa Rica, also under a new president, agreed to establish a permanent border commission which would include inspectors chosen from the eight countries of the Contadora and Lima groups. This was the first really solid accord of the three-year peace process and a blow to the cause of the Contra guerrillas. Nicaragua said it was encouraged to seek a similar accord with Honduras, although tensions rose again in late March when Nicaraguan forces apparently entered Honduras territory during a counter-insurgency operation. The festering Contra issue clearly constitutes the biggest stumbling block to further progress. In April new talks in Panama involving 13 foreign ministers broke down over Nicaragua's insistence that U.S. aid to the Contras be stopped before it could agree to a 6 June deadline for signing a peace treaty. Nicaraguan president Daniel Ortega did, however, leave the door open for further negotiations. President Reagan has sent his "special envoy" Philip Habib to the region, and diplomats gathered for the inauguration of Costa Rican President Oscar Arias in early May were expressing cautious optimism.

The Contadora process remains very much alive, if not quite well. Canada, as before, stands poised to help; mindful of the clear limits to any intervention from outside the region; mindful also that Contadora is the only international body attempting to find a political solution to the Central American conflicts. This fact makes Canadian support imperative. However, the shape of any eventual Canadian participation in a security commission or peacekeeping operation is still very vague. The Green Paper speaks optimistically of sharing our expertise, but also warns that "the political problems and financial costs can be considerable." For the foreseeable future at least, Canada will likely stay on the sidelines rather than move to the frontline of mediation efforts.

CANADA'S ROLE IN ECONOMIC DEVELOPMENT, TRADE AND AID

In the North American mind the Central American countries give rise to the image of the "banana republic" in which political strongmen

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and rich landowners rule over stagnant, impoverished economies tied to a few export crops. This image is no longer very helpful. The current crisis is in fact one of development, not stagnation. The political "earthquake" of 1979 did not just happen. It was prepared by a "revolution of rising expectations" based on rapid and sustained economic and social expansion. "Between 1950 and 1978, the Central American republics registered a 5.8 percent annual rate of economic growth, during which time real per-capita income doubled, exports diversified, and there was a significant growth in manufacturing, due largely to the creation in 1960 of a Central American Common Market (CACM). Moreover, meaningful progress was made in health and education: between 1960 and 1977 the number of physicians doubled at a rate twice as fast as the population, and the number of nurses six times as fast. Adult literacy during roughly the same period nearly doubled from 44 to 77 percent, and the number of secondary students as a percentage of their age group increased from 12 to 29 percent." Modernization and improvements in public health unleashed a "demographic earthquake." Between 1950 and 1980, the region's population tripled so that today half are under the age of 15.(1)

Yet after several decades of apparent progress in the early 1980s it was estimated that over 40% of the population of Central America remained in "extreme poverty." Development often exacerbated inequalities and exposed areas of critical institutional weakness. The conflict between economic growth and outdated social structures was especially serious in Guatemala, El Salvador and Nicaragua, and was compounded at the end of the '70s by "the impact of a global recession on small, open, dependent economies."(2) Despite efforts at diversification and integration within a common market arrangement, these economies did not reduce their

---

(1) Mark Falcoff, "How to Understand Central America," Commentary, September 1984, p. 31. See also the annual reports of the World Bank (IBRD) and the Inter-American Development Bank (IDB).

(2) Ibid. The Report of the Kissinger Commission noted particularly sharp GDP per capita declines from the peak years (1977-80) through 1983: Nicaragua (-38%), El Salvador (-35%), Costa Rica (-23%), Guatemala (-14%), Honduras (-12%).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vulnerability to foreign trade cycles. The pattern has remained one of export-led growth. Coffee and bananas continue to dominate foreign exchange earnings in all republics. Along with sugar, cotton and beef these export crops account for between 50% and 65% of total earnings. Three principal export markets account for over 75% of the value of commodity trade for the region as a whole; over 80% in the case of El Salvador and Honduras.(1)

Canada's trade with Central America, which was growing until the beginning of this decade and which recovered somewhat after 1982, is being adversely affected in the mid-1980s by a further decline in export prospects due to poor economic conditions and continued political instability. (See the tables which follow.) As a proportion of Canada's overall trade, trade with Central America is miniscule: exports to the six countries declined from 0.2% of total domestic exports in 1970 to 0.1% in 1983; imports remained at 0.3% of all imports over the same period. Canadian investment in Central America is also a tiny percentage of total investment abroad.

Table 1

CANADIAN TRADE WITH CENTRAL AMERICAN COUNTRIES 1975-1985
($ millions)

	Average 1975-80	1981	1982	1983	1984	1985
Guatemala						
Canadian exports to	19.0	17.7	34.0	15.3	21.5	16.8
Canadian imports from	20.9	35.8	23.1	20.8	36.3	26.1
Total trade	39.9	53.5	57.1	36.1	57.8	42.9
(Surplus/Deficit)	(- 1.9)	(-18.1)	(+10.9)	(- 5.5)	(-14.8)	(- 9.3)

(Cont'd)

(1) See the excellent analysis by Victor Bulmer-Thomas, "Central American Integration, Trade Diversification and the World Market," in Irvin and Gorostiaga, Towards an Alternative for Central America and the Caribbean, p. 194-212. Reviving the largely moribund Central American Common Market has been one of the objectives of Contadora, though there is little immediate prospect that regional economic renewal can be accomplished through this route.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1 (Cont'd)

CANADIAN TRADE WITH CENTRAL AMERICAN COUNTRIES 1975-1985
($ millions)

	Average 1975-80	1981	1982	1983	1984	1985
El Salvador						
Canadian exports to	13.2	17.9	14.2	18.6	15.8	15.1
Canadian imports from	16.5	24.9	20.9	35.0	25.0	35.6
Total trade	29.7	42.8	35.1	53.6	40.8	50.7
(Surplus/Deficit)	(- 3.3)	(- 7.0)	(- 6.7)	(-16.4)	(- 9.2)	(-20.5)
Honduras						
Canadian exports to	13.9	20.8	15.3	11.3	31.5	14.1
Canadian imports from	24.7	34.8	28.5	35.8	30.5	20.9
Total trade	38.6	55.6	43.8	47.1	62.0	35.0
(Surplus/Deficit)	(-10.8)	(-14.0)	(+13.2)	(-24.5)	(+ 1.0)	(- 6.8)
Nicaragua						
Canadian exports to	7.4	15.7	15.6	15.9	22.5	18.4
Canadian imports from	14.6	52.0	26.6	32.3	45.3	25.6
Total trade	22.0	67.7	42.2	48.2	67.8	44.0
(Surplus/Deficit)	(- 7.2)	(-36.3)	(-11.0)	(-16.4)	(-22.8)	(- 7.2)
Costa Rica						
Canadian exports to	22.9	22.0	15.9	21.9	21.3	21.0
Canadian imports from	28.4	38.5	32.3	62.5	38.6	41.3
Total trade	50.3	60.5	48.2	84.4	59.9	62.3
(Surplus/Deficit)	(- 5.5)	(-16.5)	(-16.4)	(-40.6)	(-17.3)	(-20.3)
Panama						
Canadian exports to	22.2	38.4	36.4	29.6	36.6	52.5
Canadian imports from	18.6	25.2	18.3	46.5	39.5	23.4
Total trade	40.8	63.6	54.7	76.1	76.1	75.9
(Surplus/Deficit)	(+ 3.6)	(+13.2)	(+18.1)	(-16.9)	(- 2.9)	(+29.1)
All Central America						
Canadian exports to	98.6	132.5	131.4	112.6	149.2	137.9
Canadian imports from	123.7	211.2	128.8	232.9	215.2	172.9
Total trade	223.3	343.7	260.2	345.5	364.4	310.8
(Surplus/Deficit)	(-25.1)	(-78.7)	(+ 2.6)	(-120.3)	(-66.0)	(-35.0)

Source: Stastistics Canada and the Caribbean and Central America Trade Development Division, Department of External Affairs. All figures have been rounded off to the nearest decimal point.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 2

CHANGE IN MARKET SHARE BY COUNTRY 1975-1985
(% of Regional Total*)

	Average 1975-80	1981	1982	1983	1984	1985
Guatemala						
Canadian exports to	19.3	13.3	25.9	13.6	14.4	12.2
Canadian imports from	16.9	17.0	17.9	8.9	16.9	15.1
Total trade	**17.9**	**15.6**	**21.9**	**10.4**	**15.9**	**13.8**
El Salvador						
Canadian exports to	13.4	13.5	10.8	16.5	10.6	10.9
Canadian imports from	13.3	11.8	16.2	15.0	11.6	20.6
Total trade	**13.4**	**12.5**	**13.5**	**15.5**	**11.2**	**16.3**
Honduras						
Canadian exports to	14.1	15.7	11.6	10.0	21.1	10.2
Canadian imports from	20.0	16.5	22.1	15.4	14.2	12.1
Total trade	**17.4**	**16.2**	**16.8**	**13.6**	**17.0**	**11.3**
Nicaragua						
Canadian exports to	7.5	11.8	11.9	14.1	15.1	13.3
Canadian imports from	11.8	24.6	20.7	13.9	21.1	14.8
Total trade	**9.9**	**19.7**	**16.2**	**14.0**	**18.6**	**14.2**
Costa Rica						
Canadian exports to	23.2	16.6	12.1	19.9	14.3	15.2
Canadian imports from	23.0	18.2	25.1	26.8	17.9	23.9
Total trade	**22.6**	**17.6**	**18.5**	**24.4**	**16.4**	**20.0**
Panama						
Canadian exports to	22.5	30.0	27.7	26.3	24.5	38.1
Canadian imports from	15.0	11.9	14.2	20.0	18.4	13.5
Total trade	**18.4**	**18.5**	**21.0**	**22.0**	**20.9**	**24.4**

Canada is running balance-of-trade deficits with all of the Central American countries except Panama. (These figures are for merchandise trade and therefore do not include consulting and construction services. Other components in the overall balance of payments -- tourism, investment earnings, interest and loan repayments, etc., are not very significant.)

---

* Note: Percentages are approximate and may not add up to 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Panama is unique in being a major international centre for financial services and wholesale distribution to other Latin American and Caribbean countries. The facts that Panama operates on the U.S. dollar and contains a large free-trade zone contribute to making that country the one relatively bright spot for Canadian exporters. For the region as a whole, our exports have been concentrated in newsprint and paper products, automotive parts, transportation and communications equipment, hydroelectric development, potable water systems, mining, machinery, medical supplies, fertilizers and some food products. Imports from Central America are concentrated on primary commodities -- bananas, coffee and other food products, metals and a few manufactures.

Since further economic deterioration can be expected in Guatemala, El Salvador, Nicaragua and Honduras, trade prospects are also bleak. Honduras is second only to Haiti as the poorest country in the hemisphere. The other three countries have suffered enormous damage and loss of productivity from civil strife which has claimed tens of thousands of lives. Throughout the isthmus poor commodity prices, weak export markets and rising external debts have hurt investment and made already shaky regimes desperate for new sources of capital. Loans and credits, whether in the form of bilateral aid or through the multilateral development banks, have become essential just to avert economic collapse. Yet Guatemala, El Salvador and Nicaragua are especially regarded as poor risks, and they have been unable or unwilling to agree to austerity bail-outs on the terms set down by the International Monetary Fund (IMF). Costa Rica's financial condition also reached crisis proportions in 1982, but after several painful years that country succeeded in negotiating a rescue package with the IMF. In Nicaragua, the war against the Contras and the U.S. embargo on trade and development assistance have taken a heavy toll, on top of the foreign exchange squeeze inherited by the Sandinistas when the former dictator Somoza fled leaving behind bad debts and a bankrupt national treasury. Recently, Canada lifted a quota restriction on beef imports from Nicaragua. But small trade measures like these, though helpful, cannot obscure the fact that massive aid will continue to be needed for economic recovery in these countries.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Not surprisingly, the U.S. government has made a much greater financial commitment to Central America than has Canada. Following the launch of President Kennedy's "Alliance for Progress," Washington spent about $2 billion in aid to the region during the 1960s and '70s. Under President Reagan's Caribbean Basin Initiative (CBI) even greater sums were contemplated in the early 1980s. But the CBI excluded Nicaragua and included huge amounts of assistance to the government of El Salvador and other military allies in the region. While Canada's presence has been much smaller, Ottawa's policy of continued trade with and increased aid to Nicaragua is in vivid contrast to the sanctions imposed by Washington. Canada's reserved reaction to the CBI and the Kissinger Commission proposals underlined the fundamental divergence between the Canadian and U.S. approaches. Canada supports increased economic aid, but without the ideological and strategic agenda behind the CBI.

In approving new aid initiatives, Canadian policy has remained faithful to the terms of a multilateral agreement reached at a meeting in Nassau in July 1981 which stated that "there are significant advantages to an economic and social development approach without military considerations or political preconditions."(1) Canada has also had its own mini-version of the CBI. In January 1981, Canada announced its intention to double its total aid flows to the Commonwealth Caribbean to a total amount of $350 million by 1986. This was followed by an announcement, in February 1982, of its intention to allocate up to $106 million to the countries of Central America over the 1982-87 period. This compared to total aid spending in Central America of only $60 million over the previous decade (1972-1982).

During the period 1980-83, Canada's contribution to the Caribbean Basin area amounted to approximately $216.3 million. This was made up of approximately $130 million for the Commonwealth Caribbean, $50.9 for the Central American countries (Honduras - $15.1 million;

---

(1) The meeting brought together the foreign ministers of Canada, Mexico, Venezuela and the United States to discuss measures to revive the sagging fortunes of the Caribbean Basin economies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Nicaragua - $12.5 million; El Salvador - $10.3 million; Guatemala - $6.8 million; Costa Rica - $4.8 million; Panama - $1.4 million),[1] $30.5 million for Haiti and $4.9 million for the Dominican Republic. In addition, 98% by value of all Canadian imports from the Caribbean Basin area were already admitted duty free or given preferential access to Canadian markets.

Canada's increased commitment to Central America reflected the view that inadequate social and economic development is the main cause of the current dangerous political and military instability in the area. Support given by Canada to the countries of Central America was not intended to penalize or to reward on the basis of political complexion. However, the line was drawn where there were persistent and massive abuses of human rights. In the case of El Salvador and Guatemala, the planning of all direct bilateral aid projects with either government was suspended as a result of the internal security situation and its effects on human right and the difficulty of delivering aid programs in these countries. Purely humanitarian assistance continued to be provided through non-governmental and international organizations to help meet the growing needs of the victims in these countries. Again in sharp contrast to U.S. policy, Canada took an important lead in offering to accept more refugees.[2] In 1982, the "quota" for Latin America was increased to several thousand annually. Canada also established a special program for amnestied political prisoners

---

(1) Department of External Affairs, Press Release, Ottawa, 29 August 1983. The sums for Honduras, Guatemala and El Salvador include the end stages of commitments made in the 1977-1981 period, while the Nicaraguan figure reflects a start-up of projects and operations in 1980 that included normal initial delays. Assistance to Nicaragua consisted mainly of food aid ($4.5 million) and the non-governmental organizations program ($4.7 million).

(2) The U.S. Immigration Service has deported as "illegal aliens" thousands of Central Americans fleeing political repression and poverty in their homelands. The "Sanctuary" movement which acts as an "underground railroad" for these refugees has been repeatedly harassed and subjected to criminal prosecution. Political asylum is regularly granted only from Nicaragua (and, of course, Cuba). Canada's much different refugee policy has probably earned enemies among right-wing groups in the region. In September 1985 a Canadian diplomat was attacked by unknown gunmen in Guatemala City.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

from El Salvador. Of the 2,000 refugees from Latin America accepted by Canada in 1983, 75% were Salvadorans. In addition, Canada contributed $3 million to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) to help settle refugees in long-term or temporary camps throughout Central America.(1) In 1985 the Mulroney government increased Canada's target for the permanent settlement of political refugees from Latin America to 3,000, out of a global total of 11,000.

Canada's official development assistance (ODA) to Central America is now targeted at about $160 million for the period 1985-1989, the largest recipients being Honduras, Nicaragua and Costa Rica. The following tables give an overview of Canadian aid flows to Central America during this decade.(2) Table 3 considers government-to-government aid under CIDA's bilateral program up to 1985, beginning with the fiscal year in which the Nicaraguan revolution occurred. Table 4 reviews total ODA disbursements to the region, including embassy funds (MAF) and grants for projects by non-governmental organizations (NGOs) and the private sector. Table 5 compares government-to-government flows for the current fiscal year, the fiscal year just past, and the last fiscal year for which complete data are available. Canadian aid to Central America remains a very small percentage of both CIDA's bilateral budget and of total ODA which should reach $2.3 billion in 1986-87. Moreover, for obvious reasons delivery of much of this aid reflects the difficulties and uncertainties of the environment in these countries. Delays in planning and execution are normal, especially in the case of large projects involving more than one country. In assessing year-over-year fluctuations, it should also be borne in mind that funding commitments are usually spread over three to four or more fiscal years.

---

(1) Most refugee cases are handled through our embassy in Guatemala City. For a firsthand report see Steve Lucas, "The Gatekeeper," Saturday Night, June 1984, p. 28-40.

(2) For additional detailed critical analysis see also the recent document published by the Latin American Working Group (LAWG), "Overview of Canadian Aid to Central America 1980-1985," LAWG Letter, Vol. IX, No. 3, Toronto, 1986.

Table 3

CANADIAN GOVERNMENT-TO-GOVERNMENT AID TO CENTRAL AMERICAN COUNTRIES 1979-1985
$ millions/(% of regional total)

	Fiscal Year					
	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
Guatemala	2.94 (31.6)	1.33 (16.5)	1.17 (7.4)	2.57 (24.1)	.86 (5.1)	.82 (2.4)
El Salvador	1.37 (14.7)	2.66 (33)	6.21 (39.4)	.54 (5.0)	.53 (3.1)	.51 (1.5)
Honduras	4.62 (49.7)	3.68 (45.7)	3.25 (20.6)	3.57 (33.5)	1.97 (11.6)	19.36 (56.7)
Nicaragua	.20 (2.2)	.20 (2.5)	4.65 (29.5)	.59 (5.5)	7.15 (42.1)	6.6 (19.4)
Costa Rica	.17 (1.8)	.14 (1.7)	.35 (2.2)	3.23 (30.3)	6.34 (37.3)	6.64 (19.5)
Panama	-	.04 (0.5)	.15 (1.0)	.15 (1.4)	.15 (0.9)	.18 (0.5)
All Central America	9.30	8.05	15.78	10.65	17.00	34.12
Total Central America and Caribbean	42.16 (3.4% of global ODA)	36.08 (2.8% of ODA)	55.51 (3.7% of ODA)	43.91 (2.6% of ODA*)	62.88 (3.5% of ODA)	102.20 (4.9% of ODA)

* There is a slight discrepancy between the global ODA figure for this year in CIDA's 1982-83 Annual Report and that given in the 1984-85 Report. I have used the lower figure from the later report.

Source: CIDA Annual Reports, various years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 4

TOTAL OF ODA FOR CENTRAL AMERICA BY CHANNEL 1980-85
($ thousands)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	Total 1980-81/84-85
Bilateral	7,738.9	10,282.3	9,895.7	12,818.7	30,837.8	71,573.4
MAF*	470.6	1,218.6	1,750.0	1,900.0	1,872.1	7,211.3
NGO	3,230.0	4,315.0	4,290.8	7,261.7	4,918.8	24,016.3(1)
Industrial Cooperation	945.0	664.0	677.0	570.0	282.9	3,138.9
Institutional Cooperation	87.0	640.0	1,427.0	1,477.0	1,281.9	4,912.9(2)
Food Aid	-	4,500.0	-	3,000.0	-	7,500.
	12,471.5	**21,619.9**	**18,040.5**	**27,027.4**	**39,193.5**	118,352.8

(1) $5,475.1 of this amount came from bilateral funding (country focus projects)

(2) $1,563.9 of this amount came from bilateral funding (country focus projects)

* MAF: Mission Administered Fund
NGO: Non-Governmental Organization

Source: Latin American Working Group, "Overview of Canadian Aid to Central America 1980-85," Appendix I, p. 3. "Country focus" refers to the recent experiment of channeling relatively large amounts of bilateral aid through Canadian NGOs (with matching at rates of 9 to 1 instead of the normal 2 or 3 to 1) for high priority projects. The experience to date has been mixed. "Industrial cooperation" refers to projects undertaken in collaboration with the Canadian business sector. "Institutional cooperation" includes funding for international NGOs and other institutions with projects in the region. It is part of CIDA's Special Programs Branch.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 5

GOVERNMENT-TO-GOVERNMENT ASSISTANCE TO CENTRAL AMERICAN COUNTRIES, 1984-1987
$ millions/(% of regional total)

	Actual Spending 1984-85*		Forecast Spending 1985-86**		Projected Spending 1986-87***	
Guatemala	.82	(2.4)	.46	(2.7)	.36	(1.7)
El Salvador	.51	(1.5)	.38	(2.3)	4.63	(21.3)
Honduras	19.36	(56.7)	2.93	(17.5)	2.60	(12.0)
Nicaragua	6.61	(19.4)	6.15	(36.7)	8.83	(40.7)
Costa Rica	6.64	(19.5)	6.75	(40.3)	5.13	(23.6)
Panama	.18	(0.5)	.08	(0.5)	.15	(0.7)
Total	34.12		16.75		21.7	

* CIDA Annual Report, 1984-85.

** Information supplied by CIDA. Final figures not yet available.

*** Information supplied by CIDA. Five-year planning estimates for the period 1986-87 to 1990-91 are currently under review within the Agency.

As noted earlier, the very small amounts of aid to Guatemala and El Salvador are due to the suspension of bilateral project funding in 1981. These residual amounts are made up of the end stages of previous commitments and sums disbursed locally by the Embassy (Mission Administered Funds). However, at the end of 1984 the government announced that it would renew its bilateral assistance program in El Salvador. (In the two years prior to suspension El Salvador received over $10 million in aid, Guatemala nearly $7 million, compared to $15 million for Honduras, $12.5 million for Nicaragua and $4.85 million for Costa Rica.) This renewal was in recognition of an improved situation under the newly-elected government of a moderate Christian Democratic President, Napoleon Duarte. According to the 1984-85 Annual Report, "CIDA will focus its assistance on the plight of the thousands of persons displaced by the civil conflict." Guatemala now also has a newly-elected civilian government under Christian Democrat Vinicio

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cerezo. While the resumption of project aid to Guatemala is still in the future, planning for new projects is proceeding in El Salvador. During a visit in June 1985 the Hon. Monique Vézina announced that Canada would extend over two years an $8 million(1) line of credit, over half of which will likely be disbursed in the coming fiscal year. It will be directed at programs for displaced and needy persons. The funding arrangements in this case have been somewhat delicate and involve the use of what is known as a "counterpart" arrangement. The line of credit will be financed from the sale of donated Canadian fertilizer (by the Salvadoran government within El Salvador) to create a special fund in local currency. A Canadian NGO will then manage the fund, acting as the executing agent for CIDA. In turn the fund will be channelled through local NGOs in El Salvador. So, while the go-ahead has come from government, NGOs both here and in El Salvador will be in charge of actual aid delivery.(2)

Honduras, one of the poorest countries in the hemisphere (GNP per capita of U.S.$670 in 1983) is the only core program, or "Category I" country in CIDA's terms, within Central America. Traditionally it has received the largest share of Canadian ODA. However, from about 1982 on, project planning suffered due to political instability arising from the massive American economic and military presence and the escalating conflict with Nicaragua. In 1983 CIDA undertook a full review of its Honduras program. Because of these uncertainties, in fiscal 1983-84 disbursements to Honduras amounted to only about $2 million. Nicaragua was the largest recipient of our bilateral aid that year, at about $7 million. In 1984-85 the Honduran share ballooned to nearly $20 million. This, however, was an exceptional circumstance accounted for by a very large loan as part of Canada's contribution to a hydroelectric project under multilateral World Bank auspices. Canada's bilateral program in Honduras is still well below its previous average because of the difficulties noted above; notably

---

(1) This has since been boosted to $8.9 million because of increased administrative costs.

(2) For further analysis of the complexities and problems with NGO aid to Central America see the LAWG study, "Overview of Canadian Aid to Central America 1980-1985," p. 19-23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

changes in the Honduran government and its priorities, which in turn have raised questions in Canada about our role and the capacity of the country to effectively absorb more Canadian aid. Nonetheless, a recovery in funding is expected. Within CIDA's planning horizon for 1986-87 to 1990-91 Honduras is again projected to receive the most Canadian aid (a ceiling of $50 million), more than double the amount projected for Nicaragua (about $20 million).(1)

The controversies of politics and ideology notwithstanding, Canada has developed a substantial aid program in Nicaragua. Of the $6.15 million to be spent this year about half will go to the agricultural sector (livestock, fertilizer, equipment) paid from a line of credit of $13 million approved two years ago; about $1.7 million will be in the form of a combined loan and grant for potable water projects; the rest going to various country-focus projects by NGOs funded on a matching basis. In the previous fiscal year (1984-85) CIDA approved a $7.5 million loan for the rehabilitation and construction of potable water systems and a $10.4 million loan for a geo-thermal power station, Momotombo II. Then in June 1985 External Relations Minister, the Hon. Monique Vézina, announced during a visit to Managua a further $11.8 million line of credit in connection with the Momotombo power project. It will be drawn upon over three years beginning in the new fiscal year when Nicaragua is projected to be the largest recipient of Canadian aid (as it was in 1983-84). The government has maintained a cautious, steady approach in providing assistance to Nicaragua, declining to take the further step which some have recommended of making Nicaragua a Category I core country for CIDA funding. Despite that caution Canada has allocated $42 million in aid to Nicaragua since 1980 -- $19 million of that since September 1984.

Responding to pressing economic need, aid to Costa Rica has also increased, at least temporarily. In 1984-85 CIDA approved $15 million for fertilizer inputs to the agricultural sector and a contribution of $3 million for a scholarship program in Canada. In 1985-86 Costa Rica will be the largest recipient of Canadian ODA, though this amount is expected to

---

(1) These figures are under review by Cabinet and are not yet official.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fall as conditions improve. In Panama, where our commercial prospects are the brightest, aid amounts have been very small.

In general, over the course of this decade Canadian aid to Central America, though never large, has become quite significant, with Honduras, Nicaragua and Costa Rica being the largest recipients. This aid is especially important in light of the foreign exchange squeeze afflicting the Central American economies. A sizeable part of Canadian aid has been in the form of loans, so the decision to convert all CIDA loans to grants, announced by Secretary of State for External Affairs, the Rt. Hon. Joe Clark, following the February 1986 Budget, should benefit the Central American countries. One can also expect more matching grants as a result of increased NGO activity in the region.

"HUMAN RIGHTS," "DEMOCRATIC DEVELOPMENT" AND OTHER ISSUES FOR CANADIAN POLICYMAKERS

Canada has attempted as far as possible to adopt a pacific "neutralist" posture towards the Central American conflicts, with arguable success. The government understandably does not want to be drawn further into the quagmire of revolution and counter-revolution in which one side's "freedom fighters" are the other's "terrorists," "subversives" or "imperialist" collaborators. Canada has consistently decried all violence in the region, whatever the source or ideological complexion. Ottawa has been cool to the Reagan administration's "back-to-democracy" and free enterprise crusade in which Nicaragua (population under three million) has become the frontline for the defence of the Free World from Communism. Yet within the foreign policy establishment there is also at least tacit acceptance that the Caribbean Basin lies within the U.S. sphere of influence, and therefore of the legitimacy of Washington's strategic superpower interests. We can appreciate U.S. goals while disapproving of U.S. methods. The allegations that Nicaragua is a "Soviet-Cuban proxy" for exporting revolution to its neighbours are taken more seriously than those that Honduras is a U.S. proxy for waging an illegal war against the Sandinistas. Canadian "even-handedness" has a pronounced tilt in that U.S. influence in the region is still viewed in a much more favourable light than Soviet or Cuban influence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Reagan administration claims to be fighting for human rights and democratic development in Central America. Canada is not neutral in the East-West struggle and does not subscribe to the doctrine of "moral equivalence" between the superpowers. By friendship and alliance Ottawa is predisposed to support U.S. foreign policy objectives. But in Central America the facts of just what is at stake are notoriously subject to dispute. Many Canadians are strongly sceptical of the White House version of events. At the same time the government has few of its own direct sources of information and analysis. And Ottawa faces other dilemmas in trying to preserve a critically important margin of independence. The safest tendency has been to take the high road of least intervention: for example, standing "above politics" in the case of multilateral bank loans to Nicaragua;(1) or arguing in the Contadora context that the problems are indigenous and must ultimately be settled by the Latin Americans themselves. If Canada has favourites, it is as a spectator not a combatant. Canada does not want to be seen in anyone's corner, much less to climb into the ring. Such a strategy only partially gets the government off the hook, but it contains an implicit recognition that the choices are not as clear-cut as those presented by Washington. In Canadian eyes Central America is not black-and-white; it is a turbulent kaleidoscope in grey.

A few examples suffice to show that Canadian policy is often similarly murky. "Human rights" is an explosive issue which evokes a typically ambivalent, diffident response from Ottawa. While the U.S. government singles out Nicaragua for its curtailment of civil liberties, most human rights groups focus on the activities of state security forces

---

(1) Canada has repeatedly deplored "politicization" of credit decisions in the Inter-American Development Bank, of which Nicaragua is a member. In 1983 the U.S. vetoed a $2.2 million rural loan to Nicaragua. In 1985 the U.S. was again alone among the IDB'S 43 members in blocking a $58 million agricultural loan to that country. While church and human rights groups have supported Ottawa's stand on "political interference" in the case of Nicaragua, they have also been critical in urging international lending institutions to apply "basic human rights criteria" in the granting of loans. ("Canada wants bank free from interference," Toronto Globe and Mail, 20 March 1986; "U.S. blocks Nicaragua from obtaining loans," The Citizen, Ottawa, 1 April 1986.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

and right-wing groups ("death squads", disappearances, torture, and so on) in countries supported by Washington. A February 1986 report by Amnesty International criticized the Sandinistas for "a pattern of intimidation and harassment" of opponents. But it also came down more severely on the U.S.-backed Contras, who stand accused of numerous atrocities.(1) The Nicaraguan government claims more than 12,000 casualties from the war. It also admits it has made some errors, especially in its treatment of the Miskito Indians. The situation is complex.(2) But the Canadian government has had very little of substance to say on the above. The Canadian position seeks rather to avoid controversy. Loans and credits should be supplied on the basis of economic merit; trade and aid should only be affected if rights violations are so gross and systemic as to make "normal" relations impossible. In general, human rights considerations have not been well integrated into Canadian foreign policy. Ottawa fears their intrusion on pragmatic strategic grounds and because it is not strongly equipped to deal with them. As Ed Dosman observes.

> Looking outside of official Ottawa, one sees that the most vocal non-governmental organizations are the various humans rights and solidarity groups across the country. However, there is also a powerful anti-communist, anti-Soviet sentiment among many Canadian communities, particularly those from Eastern Europe and Southeast Asia, which automatically takes the invocation of a "Soviet-Cuban" threat in Central America at face value. External Affairs is aware of this split -- aware, as it also was, that the Caribbean community in Canada was deeply divided over the Grenada invasion. Partly as a result, DEA's approach to the human rights issue has been to define it rather narrowly, in terms of refugee policy for example, where a humane and enlightened policy has indeed evolved, rather than in terms of the structural roots of human rights abuses.

---

(1) For a chilling portrait see Christopher Dickey, With the Contras, General Publishing, 1986. Dickey was Central America bureau chief for The Washington Post from 1980-83. In March 1986 a Canadian missionary in Honduras, Fr. William Arsenault, was murdered by gunmen believed to be Nicaraguan rebels.

(2) An excellent report on the contending forces is Robert Leiken, "The Battle for Nicaragua," New York Review of Books, 13 March 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> In fact the human rights movement in Canada has had little impact on official policy beyond humanitarian concerns; it is difficult to locate major business deals that have fallen through on human rights grounds, and Canadian-Guatemalan relations have been almost humorously Byzantine in the desire to balance commercial and human rights issues.(1)

"Democratic development" is another issue which Canada affirms as general principle, but tends to avoid in practice as the hot potato that it undoubtedly is. Canada does not believe it has a mission to teach democracy to all nations. The government has seldom been prepared to go further than supporting elections and urging "discussion and compromise" among all parties. Here again, though, there is some confusion. Canada is sympathetic to the Duarte presidency in El Salvador, welcomes the return to civilian rule in several other countries, and has even noted some reforms and improvements in Nicaragua despite the war situation. Yet, in a conspicuous exception, no official observers were sent to the November 1984 elections in Nicaragua. In effect, these events transpired without producing a coherent Canadian vision of democracy in Central America, specifically the conditions for dialogue and "internal reconciliation."

---

(1) "Hemispheric Relations in the 1980s," p. 57. On the Guatemalan issue see also Philippe LeBlanc, "Canada at the UN Human Rights Commission," International Perspectives, September/October 1985, p. 21-22; and for an earlier global critique, Sheldon Gordon, "The Canadian government and human rights abroad," International Perspectives, November/December 1983, p. 8-10. The parliamentary Sub-committee on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean tried to strike a balance on human rights. In its Report tabled 29 July 1982 it recommended that aid not be resumed to Guatemala until its government "has made serious efforts to reduce human rights violations," and that aid be resumed to El Salvador only if its government "effectively implements land reform and makes substantial progress toward reducing human rights violations committed by government forces." Continued assistance to Nicaragua should be "conditional upon Nicaragua maintaining its armed forces solely for self-defence purposes." The sub-committee also recommended creation of a "Human Rights Association of Parliamentarians to monitor respect for human rights, especially in countries with which Canada has important relations." Although this idea was not taken up, the newly-established House of Commons Standing Committee on Human Rights has the opportunity to fulfil this purpose of upgrading and expanding the attention Ottawa pays to human rights concerns.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As with the September 1984 draft Contadora peace treaty, Canadian government observations of the electoral process in Central America have focused on the technical aspects. While such a restrictive role is designed to be discreet and inoffensive, the issues of human rights and democracy are not so easily neutralized.

Canadian churches have been in the forefront of those pushing these issues on to the foreign policy agenda. Significantly, the role of the church is also the subject of intense debate and the object of an extraordinary propaganda battle in Central America. The Catholic church in particular is badly divided. The outspoken foreign minister of Nicaragua, Miguel d'Escoto, is a priest who belongs to an American-based missionary order. The equally outspoken Cardinal of Managua, Miguel Obando y Bravo, is a symbol of opposition to the Sandinista regime. Ironically, while Somoza was still in power Obando had joined with Archbishop Oscar Romero of San Salvador at the 1979 Puebla Conference of Latin American bishops to plead for a strong statement denouncing human rights abuses in their two countries. Romero was assassinated and became a martyr of the leftist opposition in El Salvador, but in Nicaragua under the leftward direction of the victorious Sandinistas Obando quickly became identified with the "Contra" reaction. Nicaragua is a first test case in a post-revolutionary situation of "liberation theology" and a church challenged to come to terms with the denial of its traditional role.(1) The part played by the church in the recent overthrow of corrupt dictatorships in Haiti and the Philippines indicates this may be an increasingly important phenomenon.

---

(1) Cf. Schmitz, "The Uncomfortable Pew: Church-State Conflict in Latin American Perspective," in Arch Ritter, ed., Latin America and the Caribbean: Geopolitics, Development and Culture, Toronto, CALACS/ACELAC, 1984. Throughout Latin America and the Third World churches have undergone a remarkable political transformation. Some church leaders see the radical politicized theologies and accompanying movements as a threat to their authority. Others, such as Brazil's Dom Helder Camara, have moved from a conservative hierarchical position to embrace the revolutionary (albeit "nonviolent") agenda of the "church of the poor." The author interviewed Dom Helder and other bishops in Latin America in 1977, so these comments are based on personal observation as well as published sources. A large number are now

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While the Reagan administration alleges "religious persecution" in Nicaragua, this is vehemently contested by religious supporters of the Sandinista revolution.(1) Indeed the U.S. government is itself a principal target of similar accusations by many who see it as propping up rightist regimes under which the "prophetic" church has suffered severe repression.(2) The different poles of the church in Central America are linked to radically opposed political agendas. What happens to and within these various churches is therefore of strategic importance. It is difficult to imagine a peaceful solution which does not involve the church. To the extent that Canada seeks such a solution this is also a question for Canadian foreign policy which challenges official Ottawa's capacity to make independent assessments of events and situations in regional hotspots like Central America. Here is another case, moreover, where the degree of Canadian public concern, as manifest in the growing activities of church and human rights groups, challenges the narrow bilateralist 'realpolitik' of a foreign policy centred on national "competitiveness" and "security".(3)

---

available in English. Useful recent introductions include "Visions of the Kingdom: The Latin American Church in Conflict," NACLA Report on the Americas, September/October 1985, p. 13-47; and Edward Cleary, Crisis and Change: The Church in Latin America Today, Orbis, Maryknoll, 1985. On Central America an authoritative analysis is by Philip Berryman, The Religious Roots of Rebellion: Christians in Central American Revolutions, Orbis, Maryknoll, 1984.)

(1) These include a large number in North America, where the Catholic press often carries firsthand reports on the situation of the church in Nicaragua.

(2) Cf. Penny Lernoux, Cry of the People, Doubleday, New York, 1980.

(3) For many the debate over a Canadian role in Central America is less a matter of Canadian interests than it is a test of the conscience of policymakers. The Decima Research poll done for the Department of External Affairs in the summer of 1985 revealed a dominant internationalist, humanitarian impulse in Canadians' attitudes towards foreign affairs issues. This contrasts with the "realist" school of international relations which argues for policy based on considerations of "objective" national self-interest.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

The dramatic overthrow of the corrupt Somoza dictatorship in Nicaragua in July 1979 inaugurated a new era of revolution and counter-revolution in Central American history, a history scarred by civil war, foreign interference and gross violations of human rights. The current cycle of violence is exacerbated by an economic crisis and by the injection of Cold War East-West tensions by the U.S. government which sees the leftist insurgencies in Guatemala and El Salvador and the Sandinista victory in Nicaragua as a major threat to its longstanding hegemony in the region. Canada has had little to do with this history or with these strategic interests. Our economic stake in Central America is also very small. Yet our proximity to the U.S. and our tradition as a "peacekeeper" have combined with strong public interest to pressure policymakers to define a hemispheric role for Canada. Nowhere has the debate over questions of U.S. policy, aid, refugees, human rights, democratic development, etc., been more intense than in Central America. This area of the world has therefore emerged as a foreign policy preoccupation in the 1980s, even though Canada's own security and commercial concerns are focused elsewhere.

Canadian policy in Central America has carefully hewed to the middle road of promoting the conditions for long-term political and economic stability while providing some short-term humanitarian and technical assistance. It is a policy which claims to be non-partisan and independent. As David Kilgour argues in a useful summary:

> The Canadian assessment of the situation is distinctive and responds to Canada's own analysis. It is Canada's firm belief that the roots of political instability do not lie primarily in subversion, but in poverty and social injustice, particularly in the frustration caused by persistent huge wealth disparities. Discontent and violence in the region originate in internal socio-economic problems and are thus best remedied by economic, social and political reforms. While Canada recognizes that external interference is a contributing factor to instability and violence, our government does not endorse the analysis which assigns the preponderant responsibility for the continuing bloodshed to Soviet interference in the Americas. Canada is concerned about

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> the injection of East/West friction into a problem which we prefer to see more in North/South terms. We support the withdrawal of all third party military presences in the region. Of course, Canada's foreign policy outlook is not that of a superpower, but reflects our national interests and objectives. In this regard, Canada did not join the US trade embargo on Nicaragua and is continuing, as we have with Cuba, to maintain normal diplomatic and trade relations, and is even increasing our bilateral assistance program. This is in keeping with our traditional refusal to base economic relations on political complexion.
>
> Canada sees the best possibilities for improvement of the region's security problems as regional in nature. We wholeheartedly support the Contadora initiative (governments of Colombia, Mexico, Panama and Venezuela). Because of our extensive experience in international peacekeeping, Canada was asked to comment on the technical and legal elements of the Contadora proposal. The control and verification procedures were carefully reviewed by legal experts in the Department of External Affairs and our comments were forwarded confidentially so as not to politicize further the initiative and thus hurt its prospects for success. The question of Canadian participation in any Central American security commission will have to be considered carefully in light of our priorities and resources. Canada recognizes the realities of its international position. We lack both the means and the inclination to be Central America's "policeman."(1)

Kilgour then adds the all-important corollary: "In the past some of our policies found disfavor with the US, and this is a matter of concern. There is still a lingering apprehension about being forced to take sides in hemispheric questions."(2) Yet this is precisely what critics of Canada's Central America policies, most vocally church social action and human rights monitoring groups, would like the government to do. In a sense, Canada is being asked to "police" the ambit of U.S. policy in the region, something which goes well beyond the modest "honest broker" role which Ottawa has carved out for itself in mediation efforts such as

---

(1) "Canada and Latin America," International Perspectives, January/February 1986, p. 21.

(2) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Contadora. A striking, though no longer surprising conclusion which emerges from some of the earlier analysis in this paper is the degree of concern and sympathy which the plight of Central America has aroused among Canadians. Parliamentarians are hearing from their constituents and the government is hearing from both. Ottawa is constantly being pushed to define its policy and to take new initiatives. But people are not just waiting for government to act. The voluntary sector has been extremely active in helping refugees and in providing assistance to Nicaragua (Farmers for Peace, Tools for Peace, etc.). There is a large network of support and solidarity groups across Canada.(1)

The current focus on issues such as aid to the Nicaraguan Contras is by no means a "flash in the pan." The drama of Central America has not only sustained media interest and compelled North American response. For years, too, concern has been building among ordinary Canadians about U.S. hemispheric policy and the related issues of human rights and prospects for peaceful, democratic development. This concern manifested itself strongly during the deliberations of the House Sub-committee on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean. It has re-emerged as a dominant preoccupation in a number of the current public hearings of the Special Joint Committee on Canada's International Relations (out of all proportion to the marginal attention accorded Central America in the Green Paper on foreign policy). The issue of Central America, and in particular Nicaragua, understandably makes the Canadian government very uncomfortable. But it is one which becomes harder to avoid with each escalation in the undeclared war between the Reagan administration and the Sandinistas.

---

(1) This network is well supplied with independent information and analysis through various newsletters, both national and regional and the resource centre of the Latin American Working Group in Toronto. LAWG distributes many publications including its own -- e.g., Canadians and the Crisis in Central America: An Anti-Intervention Handbook and the bimonthly Central America Update which it produces in association with the Jesuit Centre for Social Faith and Justice, also based in Toronto.

APPENDIX

COUNTRY FACT SHEETS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GUATEMALA

Area	- 108,889 sq. km. (42,534 square miles)
Population	- 8,161,403 (1984); annual rate of growth 3.1% (1983)
Ethnic Composition	- Approximately 50% Indian and remainder Ladino (white)
Religion	- Approximately 73% Roman Catholic, 25% Protestant and a few Mayan
Capital City	- Guatemala City (population 2 million)
Form of Government	- Republic
Head of State and Current Administration	- President Mario Vinicio Cerezo Arévalo, Christian Democrat (since January 1986). The government is a Centre-Right Coalition, the National Assembly was last elected in July 1984.
Gross Domestic Product	- U.S. $9,243.8 million (1984)
Gross Domestic Product Per Capita	- U.S. 1,194.3 (1984)
External Public Debt	- U.S. $1.834 million (1983)
Debt Service/Exports Ratio	- 25.3% (1984)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

EL SALVADOR

Area	- 8,177 sq. km. (8,177 square miles)
Population	- 5.1 million (1984); annual rate of growth 2.9% (1984)
Ethnic Composition	- Mestizo (mixed) 89%, Indian 10%, Caucasian 1%
Religion	- Approximately 80% Roman Catholic
Capital City	- San Salvador (population 1.4 million)
Form of Government	- Republic
Head of State and Current Administration	- President José Napoleon Duarte, Christian Democrat (June 1984). The government is controlled by the Christian Democrat Party and was elected in March 1984.
Gross Domestic Product	- U.S. $3,317.2 million (1984 estimate)
Gross Domestic Product Per Capita	- U.S. $707.9 (1984 estimate)
External Public Debt	- U.S. $1,414 million (1983)
Debt Service/Exports Ratio	- 3.0% (1978)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HONDURAS

Area	- 112,088 sq. km. (43,784 square miles)
Population	- 2.9 million (1983); annual rate of growth 3.3% (1983)
Ethnic Composition	- Mestizo (mixed) 90%
Religion	- Mainly Roman Catholic
Capital City	- Tegucigalpa (population 450,000)
Form of Government	- Republic
Head of State and Current Administration	- President José Azcona Hoyo, Liberal Party (January 1986). The Liberal Party controls the government and was elected along with the President in December 1985.
Gross Domestic Product	- U.S. $3,806.1 million (1984)
Gross Domestic Product Per Capita	- U.S. $663.1 (1984)
External Public Debt	- U.S. $2,314 million (1983)
Debt Service/Exports Ratio	- 16.0% (1981)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NICARAGUA

Area	- 148,000 sq. km. (57,000 square miles)
Population	- 2.9 million (1983); annual rate of growth 3.3% (1981)
Ethnic Composition	- Mestizo (mixed) 69%, white 17%, black 9%, Indian 5%
Religion	- 95% Roman Catholic
Capital City	- Managua (population 715,000)
Form of Government	- Republic
Head of State and Current Administration	- President Daniel Ortego, FSLN (Sandinista) (January 1985). The government is controlled by the FSLN, a left-wing revolutionary party which was elected with the President in November 1984.
Gross Domestic Product	- U.S. $2,763.9 million (1984)
Gross Domestic Product Per Capita	- U.S. $873.8 (1984)
External Public Debt	- U.S. $4,105 million (1984)
Debt Service/Exports Ratio	- 39.4% (1980)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COSTA RICA

Area	- 51,000 sq. km. (19,882 square miles)
Population	- 2.5 million (1984); annual rate of growth 2.3% (1981)
Ethnic Composition	- 96% white (including Mestizo), 3% black, 1% Indian
Religion	- 95% Roman Catholic
Capital City	- San José (population 800,000)
Form of Government	- Republic
Head of State and Current Administration	- President Oscar Arias Sanchez, National Liberation Party (February 1986). The government is led by the National Liberation Party.
Gross Domestic Product	- U.S. $3,851.0 million (1984)
Gross Domestic Product Per Capita	- U.S. $1,565.4 (1984)
External Public Debt	- U.S. $4,153 million (1983)
Debt Service/Exports Ratio	- 50.6% (1983)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PANAMA

Area	- 75,650 sq. km. (29,700 square miles)
Population	- 2.03 million (1983); annual rate of growth 2.4% (1980)
Ethnic Composition	- Mestizo (mixed) 70%, West Indian 14%, white 10%, Indian 6%
Religion	- Roman Catholic 93%, Protestant 6%
Capital City	- Panama City (population 502,000)
Form of Government	- Republic
Head of State and Current Administration	- President Eric Arturo del Valle, Democratic Revolutionary (October 1984). The government is a Centre-Right Coalition which took office in September 1985.
Gross Domestic Product	- U.S. $4,314.3 million (1984)
Gross Domestic Product Per Capita	- U.S. $2,021 (1984)
External Public Debt	- U.S. $3,853 million (1983)
Debt Service/Exports Ratio	- 12.5% (1981)

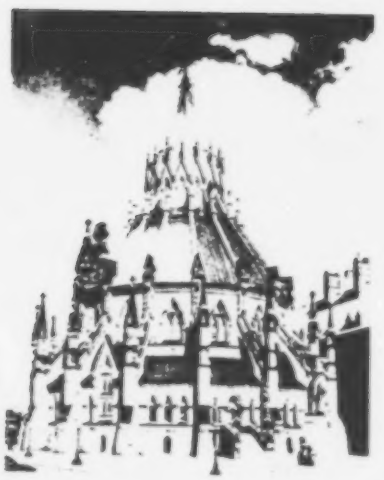
BP-147F

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

Gerald Schmitz

Division des affaires politiques
et sociales
Service de recherche
Ottawa

Mai 1986



BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/147F

ISBN 0-660-92024-7

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

Gerald Schmitz

Division des affaires politiques
et sociales
Service de recherche
Ottawa

Mai 1986

ÉTUDE GÉNÉRALE POUR LES PARLEMENTAIRES

Campeche
Champoton
Ciudad del Carmen
CAMPECHE
Palizada
QUINTANA ROO
Cozumel
I. de Cozumel
B. de la Ascension
B. de Espiritu Santo
Pte Herrero
Cayo Ambergris
Banco de Chinchorro
Belize
I. Turneffe
BELIZE
G. de Honduras
I. de la Bahia
Puerto Barrios
Puerto Cortés
Tela
La Ceiba
C. Camaron
Pte Patuca
Brus Laguna
Laguna Caratasca
C. Gracias a Dios
Puerto Cabo Gracias a Dios
Cayos Mosquitos (Nicaragua)
Pte Gorda
Puerto Cabezas
Bonanza
Rio Grande
Pto des Perles
I. de la Providence (Col)
Cayo Roncador (E.U. & Col)
I. San Andrés (Col)
Cayos de Albuquerque (Col)
I. de Maiz (Nicaragua, E.U.)
Bluefields
El Bluff
Pte de Mono
B. de San Juan del Norte
San Juan del Norte
Nicaragua
L. de Managua
L. de Nicaragua
Granada
Masaya
Diriamba
Rivas
Chinandega
Leon
Corinto
Malacatoya
Matagalpa
Tuma
Juigalpa
Boaco
Acoyapa
Santa Ana
Suchitoto
Cojutepeque
Ahuachapan
Usulutan
Sonsonate
Zacatecoluca
Quezaltepeque
Chalatenango
Metapan
Esquintla
Retalhuleu
Quetzaltenango
Totonicapan
Solola
Chichicastenango
Huehuetenango
Sacapulas
Nebaj
Cobán
Coatepeque
Mazatenango
Escuintla
Amatitlan
Antigua
Chimaltenango
Sololá
Atitlan
Tecpan
Zacapa
Chiquimula
Puerto Barrios
Livingston
Izabal
L. de Izabal
Morales
Gualan
Puerto Quetzal
Iztapa
Escuintla
Puerto San José
Retalhuleu
Mazatenango
Coatepeque
Quetzaltenango
Totonicapan
Huehuetenango
Nebaj
Sacapulas
Cobán
Tecpan
Solola
Atitlan
Chichicastenango
Chimaltenango
Antigua
Amatitlan
Escuintla

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

L'ÉVEIL DU CANADA À L'AMÉRIQUE CENTRALE 6

LA POLITIQUE MODÉRÉE DU CANADA 17

LE CANADA ET L'INITIATIVE DE PAIX DE CONTADORA 30

LE RÔLE DU CANADA DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE COMMERCE ET L'AIDE À L'ÉTRANGER 39

"LES DROITS DE L'HOMME", "LA DÉMOCRATISATION" ET D'AUTRES QUESTION QUI INTÉRESSENT LES ARTISANS DE LA POLITIQUE CANADIENNE 56

CONCLUSION 62

TABLEAU 1: ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA AVEC LES PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1975-1985 42

TABLEAU 2: ÉVOLUTION DE LA PART DU MARCHÉ, PAR PAYS, 1975-1985 44

TABLEAU 3: L'AIDE DE GOUVERNEMENT À GOUVERNEMENT DU CANADA AUX PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1979-1985 49

TABLEAU 4: TOTAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT CONSENTIE AUX PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, PAR TRUCHEMENT, 1980-1985 51

TABLEAU 5: L'AIDE DE GOUVERNEMENT À GOUVERNEMENT CONSENTIE AUX PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1984-1987 52

ANNEXE: FICHES DES PAYS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

La sécurité nationale de toutes les Amériques est en jeu en Amérique centrale.

-- le président Reagan

À notre avis, les États ont le droit de suivre la voie idéologique que leurs citoyens ont choisie.

-- le premier ministre Pierre Trudeau

L'établissement de bonnes relations, d'excellentes relations, avec les États-Unis constituera la pierre angulaire de notre politique étrangère.

-- le premier ministre Brian Mulroney

INTRODUCTION*

À la mi-mars 1986, le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, s'est rendu à Washington pour sa deuxième grande rencontre avec le président des États-Unis, Ronald Reagan. Contrairement au sommet capiteux du "Shamrock" de l'année précédente, cette rencontre fut éclipsée

---

* L'auteur tient à remercier Habib Massoud de sa collaboration ainsi que Robert Miller du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur de ses lumières au fil des ans. Bien entendu, ni l'un ni l'autre n'est aucunement responsable du contenu de la présente étude ni des positions que l'auteur y expose.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

par la mise aux voix imminente au Congrès de la demande d'aide supplémentaire de 100 millions de dollars aux "Contras", les forces rebelles qui mènent une guérilla contre le régime sandiniste du Nicaragua depuis des bases situées au Honduras et au Costa Rica. La guerre en Amérique centrale a été féroce, tout comme le débat sur le rôle des États-Unis dans la région. La rhétorique de la Guerre froide rappelle la crise cubaine et la guerre du Vietnam. Selon le président Reagan, le Nicaragua est un État communiste totalitaire, un "suppôt" de l'Union soviétique et de Cuba qui menace directement ses voisins et un "cancer" qui menace la démocratie dans l'hémisphère. D'après les adversaires de la politique du président, les motifs et les tactiques des États-Unis sont suspects, mal conçus et garantis de faire plus de mal que de bien. Assiégé, le Nicaragua deviendra plus polarisé; les dirigeants marxistes-léninistes du régime seront plus intransigeants. Les espérances que la révolution nicaraguayenne a fait naître seront étouffées.

Il ne semble y avoir de parti moyen stable dans l'Amérique centrale que dessine la masse des grands titres publiés dans les journaux au cours des années récentes. Cependant, la politique canadienne tente de maintenir un équilibre, plutôt précaire et ambivalent, sur l'axe de ce centre insaisissable. Bien que le Canada soit un voisin, un ami et un allié des États-Unis, il ne possède pas les intérêts d'une superpuissance; de plus, il ne partage pas l'histoire sanglante de l'intervention des États-Unis en Amérique latine. Depuis le renversement de la dynastie Somoza en 1979, le Canada, respectant ses traditions de gardien de la paix, a continuellement rejeté l'intervention militaire étrangère dans la région en faveur de négociations politiques. La conclusion logique est que le Canada s'oppose au versement d'une aide supplémentaire (dont 70 p. 100 est "militaire" et 30 p. 100 "humanitaire") aux Contras, la politique que la plupart des pays de l'Amérique latine désignent comme le principal obstacle extérieur à la paix dans la région. Cependant, le Canada n'a pas critiqué directement la politique des États-Unis; il maintient son "opposition loyale" au niveau des principes et poursuit prudemment la voie de la modération d'une puissance moyenne. Le gouvernement canadien, désireux de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

rester dans les bonnes grâces de Washington, a souvent "résisté à la tentation" de dire en public ce qu'il pense en privé.(1)

Les rapports canado-américains sont, bien sûr, beaucoup plus importants que la question de l'aide aux Contras, quelle que soit l'aune objective à laquelle on les mesure. La question se pose, à savoir pourquoi quelques millions de personnes en Amérique centrale devraient-elles préoccuper vraiment les responsables de la politique canadienne? N'existe-t-il pas de pires exemples de pauvreté, de répression et de violations des droits de l'homme? Les pays plus grands comme le Mexique et le Brésil méritent sûrement le gros de notre attention en Amérique latine. Quels sont les intérêts du Canada en Amérique centrale?

Sur le plan économique, l'Amérique centrale doit être considérée comme un fardeau en termes nets, et ce même pour les États-Unis. Globalement, les pays de l'isthme comptent pour seulement 2 p. 100 du PIB de l'Amérique latine, 2 p. 100 de l'ensemble des échanges commerciaux des États-Unis avec l'Amérique latine et 2,5 p. 100 des investissements directs. Les États-Unis ont des liens historiques puissants avec la région ainsi que des intérêts stratégiques à défendre (par exemple, le canal de Panama et les voies maritimes attenantes). En transformant la doctrine Monroe en une nouvelle doctrine d'endiguement du communisme, le président Reagan a probablement fait plus que n'importe qui d'autre pour braquer les projecteurs sur le Nicaragua. Cependant, il s'agit de la politique américaine, de "l'arrière-cour" des États-Unis et non du Canada. Le fait demeure, toutefois, qu'un grand nombre de Canadiens s'intéressent vivement à la situation en Amérique centrale. Les pressions

---

(1) La réticence du Canada fut particulièrement évidente avant et pendant le sommet Mulroney-Reagan de mars 1986. Lors d'une conférence de presse donnée le 14 mars, l'ambassadeur du Canada à Washington, Allan Gotlieb, a déclaré : "le gouvernement fédéral croit 'que nous devrions résister à la tentation' de donner des conseils à l'administration Reagan sur ses politiques envers le Nicaragua bien que le Canada s'oppose à l'intervention militaire étrangère". (The Citizen, Ottawa, le 15 mars 1986, p. A.16) Cette déclaration reprenait les réponses que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, avait données auparavant à des questions posées dans la Chambre des communes. Lors de sa visite à Washington, le premier ministre a refusé de se prononcer sur la question du Nicaragua.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

du public, alliées aux événements à Washington, ont poussé le gouvernement canadien à formuler une politique plus formelle envers une région où les intérêts et l'influence du Canada ont varié de minces à nuls.(2)

Une analyse plus approfondie des conflits an Amérique centrale et de la réaction des Canadiens à ces événements dépasse le cadre de la présente étude. Cependant, il serait probablement juste de dire que la plupart des Canadiens (et, à en juger d'après ses rares déclarations de principe, le gouvernement canadien également) estiment que l'instabilité actuelle a son origine dans des décennies d'injustice sociale et d'oppression politique violente et n'est pas le résultat soudain de la subversion étrangère (communiste), c'est-à-dire qu'elle s'inscrit dans une

---

(2) Le gouvernement canadien en fut à la fois étonné et vexé. Un sondage Gallup mené en août 1984, a révélé que les Canadiens s'opposaient à la stratégie américaine en Amérique centrale dans des proportions de deux contre un. Selon un sondage mené par Decima un an plus tard, près de 80 p. 100 des Canadiens considèrent que la situation en Amérique centrale est une préoccupation importante de leur gouvernement. C'est une question qui intéresse souvent les parlementaires. Les audiences publiques du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada ont confirmé ces faits d'une manière frappante: le nombre d'interventions portant sur l'Amérique centrale, la paix, les droits de l'homme et le développement a souvent relégué à l'arrière-plan les questions classiques "plus fondamentales" du commerce extérieur et de la politique de défense.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

perspective Nord-Sud plutôt que dans l'antagonisme Est-Ouest.(3) De toute évidence, les deux dimensions sont présentes, mais dans cette conception de la situation, le lien causal est unilatéral: la rivalité entre l'Est et l'Ouest n'est que la conséquence d'une situation révolutionnaire qui existe déjà. De plus, cette rivalité, qu'elle soit réelle ou fictive, est habituellement introduite dans la situation par la puissance dominante, les États-Unis dans l'occurrence.

Même une lecture superficielle de l'histoire de l'Amérique centrale montre que les États-Unis ont exercé beaucoup plus d'influence dans la région que tout autre pays étranger. Cependant, cet atout même a souvent produit une position défensive qui s'est révélée nuisible. Au cours de la crise qui a suivi la révolution cubaine, l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU à l'époque, Henry Cabot Lodge, a bien exprimé la

---

(3) Des intellectuels indépendants appuient fortement cette thèse. Voici une liste partielle des meilleures ouvrages de référence généraux, rédigés en anglais: Walter La Feber, Inevitable Revolutions: The United States in Central America, New York, W.W. Norton, 1983; Robert Leiken, édit., Central America: Anatomy of Conflict, Pergamon, New York, 1984; George Irvin et Xabier Gorostiaga, édit., Towards an Alternative for Central America and the Caribbean, George Allen & Unwin, Londres, 1985; William Leo Grande, édit., Confronting Revolution: United States Policy in Central America, Pantheon, New York, 1986. Pour une interprétation contraire, voir notamment: Edward Gonzalez, "The Cuban and Soviet Challenge in the Caribbean Basin", Orbis, printemps 1985, p. 73-94. Un éventail complet de vues et d'interprétations est présenté dans Joseph Cirincione, édit., Central America and the Western Alliance, Carnegie Endowment for International Peace et l'International Institute for Strategic Studies, Holmes and Meier, New York, 1985.

Fait intéressant à signaler, malgré la campagne de l'administration Reagan, des sondages menés aux États-Unis révèlent une ressemblance fondamentale entre l'opinion publique au Canada et chez son voisin. Dans un sondage effectué par CBS News en avril 1984, 57 p. 100 des répondants convenaient que la pauvreté et la violation des droits de l'homme étaient la cause première de l'instabilité en Amérique centrale par opposition à la subversion venant de Cuba, du Nicaragua et de l'Union soviétique. Le même sondage a aussi révélé que "seulement 25 p. 100 des personnes interrogées savaient quel côté les États-Unis appuyaient dans le conflit au Salvador et seulement 13 p. 100 pouvaient affirmer correctement que les États-Unis (à ce moment-là) appuyaient les rebelles anti-sandinistes au Nicaragua". (Mark Falcoff, "How to Understand Central America", Commentary, septembre 1984, p. 30 et suivantes)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

faiblesse de la politique américaine: "Nous devrions focaliser sur la Déclaration d'indépendance plutôt que sur le Manifeste communiste. (...) Les États-Unis peuvent gagner des guerres, mais la question est de savoir si nous pouvons gagner des révolutions".(4) Les amis et les alliés des États-Unis leur posent aussi la question constamment. Plus précisément, le gouvernement canadien est pressé d'utiliser ses bons offices pour favoriser une solution qui s'inscrive dans une perspective Nord-Sud plutôt que dans la rivalité Est-Ouest. Dans quelques années seulement, cette pression, qui a une large assise et qui ne montre aucun signe de relâche, a placé l'agonie de l'Amérique centrale à l'avant-plan de la politique étrangère du Canada.

L'ÉVEIL DU CANADA À L'AMÉRIQUE CENTRALE

Jusqu'à tout récemment, l'Amérique centrale occupait une très petite place dans la politique étrangère du Canada. Avant 1926, c'était la Grande-Bretagne qui s'occupait des relations extérieures du Canada dans la région. Les relations hémisphériques se sont multipliées depuis, mais les échanges commerciaux et les flux d'investissements avec l'Amérique centrale sont demeurés très faibles en comparaison des échanges avec d'autres pays comme le Mexique et le Brésil. Le Canada a été lent à établir une présence diplomatique indépendante. Présentement, nous n'avons que deux ambassades en Amérique centrale: l'une au Guatemala, qui est accréditée auprès du Honduras, et l'autre au Costa Rica, qui est accréditée

---

(4) Paroles citées dans La Feber, Inevitable Revolutions, p. 14-15. Hans Morgenthau a fait une observation semblable au début des années 1970: "Le vrai problème auquel la politique étrangère des États-Unis doit s'attaquer n'est pas d'établir comment maintenir la stabilité devant la révolution, mais d'établir comment faire naître la stabilité de la révolution (Ibid., p. 16). Pour une revue des dimensions Est-Ouest et Nord-Sud de la question, voir "Western Interests and U.S. Policy Options in the Caribbean Basin", Report of the Atlantic Council's Working Group on the Caribbean Basin, Atlantic Community Quarterly, vol. 2, hiver 1983-1984, p. 356-369.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

auprès du Salvador, du Nicaragua et de Panama.(5) Au ministère des Affaires extérieures, il n'y a que quelques personnes qui s'occupent exclusivement de l'Amérique centrale. En comparaison, la présence diplomatique du Canada est beaucoup plus forte dans des pays comme la France.(6)

Le document publié par le gouvernement Trudeau en 1970 et intitulé Politique étrangère au service des Canadiens préconisait le rehaussement des relations du Canada avec l'Amérique latine. Cette position devait, entre autres, cadrer avec la "troisième option" formulée plusieurs années plus tard dans le but de diversifier les échanges commerciaux du Canada et de réduire sa dépendance envers les États-Unis. Des groupes privés tels que l'Association canadienne - Amérique latine et les Antilles (ACAL) ont exercé de fortes pressions pour amener le Canada a accorder une plus grande priorité au potentiel commercial des marchés en expansion rapide de l'Amérique latine. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a lancé un programme considérable d'aide bilatérale aux "Amériques" et le Canada a continuellement augmenté son assistance multilatérale à la région par l'entremise de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement. Au cours de la décennie, l'Amérique latine est aussi devenue un des points de mire aux chapitres des droits de l'homme et du dialogue Nord-Sud.

Jusqu'à maintenant, toutefois, les artisans de la politique canadienne n'ont pas accordé beaucoup d'attention à l'Amérique

---

(5) L'ambassade de Guatemala n'était qu'une mission avant 1982 et elle était alors servie de Mexico. Par contre, tous les pays de l'Amérique centrale, sauf le Panama, ont leur propre ambassade à Ottawa.

(6) On ne prévoit pas créer de nouvelles ambassades ni augmenter le personnel à cause des compressions budgétaires, raison que le ministère des Affaires extérieures donne depuis des années. Cet argument financier n'a pas impressionné les détracteurs. (Par exemple, Oakland Ross, "Canada missing diplomatic boat", Toronto Globe and Mail, le 25 septembre 1982). Le Nouveau parti démocratique s'est joint à un grand nombre de groupes religieux, d'associations de défense des droits de l'homme et de groupes de soutien de l'Amérique centrale pour demander que le Canada ouvre une ambassade au Nicaragua, mais sans succès.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

centrale.(7) Pourquoi? Premièrement, l'Amérique centrale ne peut pas jouer la carte des liens spéciaux parmi les membres du Commonwealth, liens qui unissent le Canada à un grand nombre de pays insulaires dans les Antilles. Raison plus importante encore, le Canada était décidé à poursuivre la "voie bilatérale", selon l'expression de D.R. Murray, dans ses rapports avec le reste de l'Amérique latine.(8) En conséquence, le Canada a fait converger ses efforts sur les pays qui semblaient offrir le plus grand potentiel commercial; le Mexique, le Venezuela et le Brésil figuraient en tête de liste. Le "bilatéralisme" est devenu un élément-clé de la politique étrangère du Canada et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mark MacGuigan, l'a défendu énergiquement dans un discours qu'il a prononcé devant l'Empire Club de Toronto le 22 janvier 1981 ainsi que dans des déclarations faites par la suite devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes.(9)

Dans le contexte du bilatéralisme, l'Amérique centrale était une région marginale pour ce qui était des intérêts du Canada. Les échanges commerciaux du Canada avec ces pays n'ont jamais été considérables, bien qu'ils aient augmenté constamment aux cours des années

---

(7) Le document de travail du gouvernement Clark, Le Canada dans un monde en mutation, ne fut présenté au Comité des affaires extérieures de la Chambre des communes qu'en juin 1980. Il fait état vaguement de l'influence croissante de Cuba dans la région des Antilles et de la réponse de Cuba "aux demandes d'aide militaire émanant de groupes révolutionnaires ou de gouvernements en place. Ces agissements pourraient exacerber la rivalité Est-Ouest dans une région qui fait partie depuis toujours de la sphère d'influence occidentale".

(8) D.R. Murray, "The bilateral road: Canada and Latin America in the 1980s", International Journal, vol. 37, hiver 1981-1982, p. 108-131.

(9) Ces déclarations étaient une réaffirmation plutôt qu'une modification de la politique. Elles reprenaient des déclarations faites par l'honorable Flora MacDonald lorsqu'elle fut secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans l'éphémère gouvernement Clark. Dans un de ses premiers discours en qualité de ministre des Affaires extérieures, M. MacGuigan a souligné l'aspect bilatéral et stratégique des relations étrangères du Canada dans l'avenir. ("Le Canada et l'Amérique latine - Hier, aujourd'hui et demain", le 29 mars 1980)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

70, une progression à laquelle la crise économique des années 80 a mis fin. De plus, le Canada était en position déficitaire avec les pays du marché commun de l'Amérique centrale (sauf avec le Panama), un fait qui indiquait la faible activité des investisseurs et des exportateurs canadiens dans la région. Il y avait deux exceptions controversées: la participation d'INCO au projet d'extraction de nickel Exmibal au Guatemala et la participation de la Société pour l'expansion des exportations avec plusieurs sociétés canadiennes dans le gigantesque projet d'extraction et de fusion du cuivre Cerro Colorado au Panama. Certains organismes non gouvernementaux et groupes d'action sociale au Canada ont condamné ces grands projets miniers, les qualifiant d'exemples de développement exploitateur, à prédominance de capital, qui ne tient pas compte des besoins fondamentaux des populations locales.(10) La baisse de la demande de nickel ainsi que des problèmes fiscaux et financiers continus ont poussé INCO à se retirer du projet et Exmibal à fermer sa mine en novembre 1981. Le projet Cerro Colorado, d'une valeur de 2 milliards de dollars, fut également interrompu à cause de la chute du prix du cuivre et des frais de financement élevés du projet. Bref, en raison de facteurs commerciaux extérieurs, de l'absence de liens historiques et d'un climat d'incertitude chronique, l'Amérique centrale a perdu son attrait auprès des investisseurs canadiens.

Dans la mesure où l'Amérique centrale est devenue l'objet d'un débat public au Canada, les préoccupations ont porté plutôt sur les droits de l'homme, les réfugiés et l'aide à l'étranger. Pour ce qui est du respect des droits de l'homme, la politique du gouvernement a toujours favorisé la voie de la diplomatie discrète aux dénonciations

---

(10) Voir, par exemple, la question telle qu'elle fut soulevée par des porte-parole des Églises dans leurs témoignages devant le Sous-comité sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles, Comité permanent des relations extérieures et de la défense nationale, Procès-verbaux, fascicule n° 8, le 8 juillet 1981, p. 15-17. Un grand nombre des questions que les Églises ont soulevées avaient trait aux répercussions de ces grands projets sur la population indienne locale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

publiques.(11) Tout en maintenant ses distances, le gouvernement a déclaré qu'il appuyait les réformes sociales et politiques ainsi que des "solutions politiques" aux conflits internes au Guatemala et au Salvador. Il déplore toute intervention militaire étrangère et la tentative de créer une bipolarisation Est-Ouest dans la région. Parallèlement, il a refusé de prendre les mesures suivantes, les jugeant nuisibles: premièrement, de condamner en bloc l'appui que les États-Unis accordent aux régimes de droite ainsi que les attaques contre la junte sandiniste, au Nicaragua et les insurrections de gauche dans les pays voisins; deuxièmement, de rompre tous liens avec un régime strictement pour des raisons idéologiques ou à cause de violations des droits de l'homme ou pour les deux motifs à la fois. Le gouvernement soutenait que l'intervention dans les affaires internes d'un autre pays est rarement justifiée et qu'elle devrait être entreprise uniquement dans le cadre d'un vaste effort international lorsque les chances de succès sont bonnes. Le gouvernement canadien s'est donc trouvé en désaccord avec les États-Unis sur la question du maintien de relations normales avec le Nicaragua malgré le caractère de plus en plus marxiste que prenait sa révolution, et en désaccord avec les défenseurs des droits de l'homme parce qu'il n'appuyait pas l'opposition révolutionnaire aux gouvernements répressifs dans des pays comme le Guatemala et le Salvador.(12)

Bien que le gouvernement ait déclaré son engagement à l'égard du respect de la loi, de la justice sociale et des réformes

---

(11) L'honorable Mark MacGuigan, "Les engagements du Canada en matière de droits de l'homme", allocution à la Fondation canadienne des droits de l'homme, Ottawa, le 27 mars 1981.

(12) M. MacGuigan a énoncé la position du Canada dans un discours prononcé au cours d'un grand débat sur la politique étrangère aux Communes le 16 juin 1981 ainsi que dans un discours intitulé "L'Amérique centrale et la politique étrangère du Canada" prononcé devant la Faculté de droit de l'Université de Toronto le 31 mars 1982. Le ministre, qui fut critiqué parce qu'il s'était laissé trop influencer par le secrétaire d'État des États-Unis, Alexander Haig, a eu du mal à formuler une politique modérée proprement canadienne. Pour un commentaire utile, voir James Rusk, "Central America policy juggled in a search for independence", Toronto Globe and Mail, le 7 juin 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pacifiques dans la région, il hésitait beaucoup à prendre parti dans les conflits internes qui, à son avis, ne pouvaient être résolus qu'entre les antagonistes. Le Canada ne s'est pas opposé à l'intervention de médiateurs, comme le président du Mexique, Lopez Portillo, dans le conflit au Salvador. Par ailleurs, il était également prêt à donner le bénéfice du doute aux réformes du régime Duarte et au processus électoral. Il ne s'est pas prononcé sur les résultats des élections 'a priori', et il s'est donc abstenu lors de la mise aux voix à l'Assemblée générale de l'ONU à la fin de 1981 d'une résolution qui non seulement condamnait le Salvador à cause de violations des droits de l'homme, mais prévoyait un règlement négocié avec la guérilla avant la tenue des élections. Le Canada était également prêt à accorder au Nicaragua le bénéfice du doute malgré les accusations portées par les États-Unis que la junte sandiniste était lancée sur la voie du "totalitarisme". Pour ce qui est du Guatemala, le Canada a adopté une attitude d'attentisme envers le régime du général Rios Mont qui, malgré des rapports continus de violations des droits de l'homme, avait promis de mettre fin aux actes illégaux de violence commis tant par la droite que la gauche. Le Canada a aussi appuyé l'octroi de prêts au Guatemala par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations et de la Banque interaméricaine de développement, fonds destinés à améliorer le réseau des transports, les télécommunications et les centrales électriques du pays. L'argument en faveur de ces prêts était le suivant: lorsque les conditions le permettent, le développement de l'infrastructure devrait être autorisé en fonction de l'utilité des projets et l'octroi de fonds ne devrait pas reposer simplement sur l'idéologie du régime au pouvoir. En règle générale, le Canada a soutenu qu'afin d'éviter de "politiser" indûment les questions d'ordre économique et technique, on ne doit pas laisser les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

droits de l'homme devenir un prétexte à tirades politiques pour la gauche et la droite comme cela s'est souvent produit aux Nations Unies.(13)

Sur la question des réfugiés, le ministre de l'Immigration, l'honorable Lloyd Axworthy, a annoncé que le contingent global pour l'ensemble de l'Amérique latine passerait de 1 0000 à 2 000 personnes en 1982. Cependant, même le premier contingent n'avait pas été rempli dans le passé. De plus, le très petit nombre de personnes qui furent accueillies comme réfugiés, principalement des travailleurs intellectuels, n'a pas atténué les pressions créées par l'exode de centaines de milliers de paysans indiens au Guatemala et au Salvador qui fuient la violence dans leur patrie et se réfugient dans des camps au Mexique et au Honduras. En conséquence, le Canada a aussi augmenté son aide au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes qui sont présentes dans les camps. Le Canada a aussi fait connaître sa volonté de collaborer avec d'autres gouvernements et des organismes internationaux à des programmes de réinstallation. Les demandes d'asile politique furent encore étudiées individuellement.(14) Par contre, les plaintes ont mené un comité parlementaire à recommander l'adoption de nouvelles procédures. Plus tard, le gouvernement a établi un programme pour les prisonniers politiques amnistiés du Salvador.

---

(13) L'Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America a critiqué la position "neutraliste" du Canada dans des mémoires présentés aux délégués canadiens à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Les groupes religieux et les associations de défense des droits de l'homme étaient vivement contre le versement d'aide et de fonds aux régimes qui figuraient sur leur liste noire. Par ailleurs, le Nicaragua, qui figurait à la liste noire de Washington, a bénéficié de la politique du Canada. Les délégués canadiens auprès des banques multilatérales se sont opposés à l'utilisation, par les États-Unis, de motifs politiques étrangers et de raisons reposant sur les droits de l'homme pour opposer son veto à l'octroi de prêts au Nicaragua.

(14) Un cas en particulier, celui du journaliste salvadorien Victor Regalado que le gouvernement a tenté d'expulser pour des raisons de "sécurité nationale", a suscité une vive controverse. (Voir Peter McFarlane, "The Case of Victor Regalado", Canadian Forum, août 1982, p. 39.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Quant à l'assistance publique au développement accordée aux pays de la région, le Canada venait d'annoncer un accroissement considérable de son programme d'aide bilatérale -- d'un total de 60 millions de dollars en décaissements de l'ACDI depuis 1972 à un total possible de 106 millions de dollars entre 1982 et 1986 - lorsque le président Reagan a dévoilé sa controversée Initiative pour le bassin des Caraïbes (IBC) en mars 1982. L'IBC avait une forte saveur anticommuniste et elle prévoyait le versement d'une aide financière disproportionnée au Salvador, mais elle contenait un vaste éventail de mesures visant à stimuler la relance économique et à créer des débouchés pour les produits venant de la région. L'autorisation de l'IBC a piétiné au Congrès tout autant à cause de ces mesures commerciales anti-protectionnistes qu'à cause de l'aide consentie au Salvador. Le Canada a bien accueilli les avantages économiques éventuels de l'IBC et il a convenu de collaborer pour cette raison. Cependant, le Canada n'a pas attendu pour mettre en oeuvre son propre programme d'aide et il a évité l'orientation idéologique des États-Unis.(15)

Le Honduras, qui était le seul pays de concentration aux fins des programmes de l'ACDI et le pays le plus pauvre de l'Amérique centrale, devait demeurer le principal bénéficiaire de l'aide bilatérale. En raison de l'instabilité politique croissante au Guatemala et au Salvador, l'aide de gouvernement à gouvernement consentie à ces pays fut interrompue en novembre 1981. Par contre, l'ACDI a continué de verser des subventions de contrepartie aux ONG canadiennes qui travaillaient encore dans les deux pays, et un projet hydroélectrique à long terme fut parachevé au Salvador en respectant l'échéancier initial. Le Nicaragua n'a pas reçu d'aide avant la révolution sandiniste, sauf des secours temporaires après le séisme de 1971. À compter de 1980, en raison de la gravité de la situation économique dans ce pays, le Canada lui a expédié un premier envoi d'aide alimentaire de 4,5 millions de dollars puis il a négocié avec lui

---

(15) Certains détracteurs n'étaient toujours pas convaincus qu'Ottawa était décidé à résister aux pressions des États-Unis (Hugh McCullum, "Canada and the Politics of Complicity", Canadian Forum, août 1982, p. 19-20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une ligne de crédit de 15 millions de dollars ainsi que le financement d'une stratégie alimentaire destinée à lui permettre d'accroître son auto-approvisionnement. De plus, l'ACDI a versé des subventions de contrepartie à plusieurs ONG, telles qu'OXFAM, qui étaient présentes au Nicaragua. Étant donné l'ampleur de la reconstruction requise après la guerre civile, le sous-comité du Parlement a recommandé, dans son rapport préliminaire du 15 décembre 1981, que le Nicaragua soit désigné comme pays de concentration aux fins des programmes de l'ACDI.(16)

Les questions des droits de l'homme, des réfugiés et des l'assistance au développement ont beaucoup préoccupé le Sous-comité sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles de la Chambre des communes dans ses délibérations sur l'Amérique centrale.(17) Dès son rapport préliminaire, le sous-comité a incité le gouvernement à jouer un rôle plus actif dans la satisfaction des besoins de base des populations de la région et à appuyer le règlement pacifique des conflits armés au Guatemala et au Salvador. Il a notamment préconisé des initiatives indépendantes dans le cas du Nicaragua et du Salvador. Il a exprimé de graves réserves sur les conditions liées à la tenue d'élections au Salvador et il a conseillé que les élections soient remises jusqu'à ce que les négociations entre le gouvernement salvadorien et l'opposition de gauche, le FDR-FMLN, produisent un cessez-le-feu surveillé par des forces internationales, lequel serait suivi d'élections également contrôlées par une équipe internationale d'observateurs.(18) Dans les faits, le gouvernement canadien a décidé d'adopter une voie beaucoup plus prudente: il a appuyé le principe de la tenue d'élections et il a exprimé des

---

(16) Voir le texte du Rapport dans sa forme annexée au Rapport final présenté à la Chambre des communes le 23 novembre 1982, p. 78:65.

(17) Pour une analyse des paramètres de la politique actuelle, voir les parties V et VI de la présente étude.

(18) Rapport préliminaire du 15 décembre 1981, dans sa forme annexée au Rapport final du 23 novembre 1982, p. 78:69-70.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

réserves sur les conditions qui n'étaient pas idéales, mais il a refusé d'envoyer des observateurs officiels pour contrôler le scrutin.(19)

La prudence diplomatique traditionnelle du Canada et son approche "non interventionniste" semblaient contraires à l'avis de la majorité des membres du sous-comité qui croyaient que le Canada devrait rehausser sensiblement ses relations avec l'Amérique centrale et poursuivre vigoureusement ses propres objectifs dans la région.(20) Comme le précise le Rapport final (p. 78:11-12):

> 26. Le Sous-comité a indiqué que la promotion de la stabilité devrait constituer l'objectif central de la politique étrangère du Canada, dans le cadre de ses relations avec l'Amérique latine et les Antilles. Par ailleurs, puisque nous sommes fermement convaincus que l'instabilité découle dans une large mesure de l'incapacité de répondre aux besoins économiques et sociaux fondamentaux des populations, nous estimons également que le Canada devrait promouvoir la stabilité par le biais de ses politiques et de ses pratiques dans les domaines des droits de la personne, du commerce et de l'investissement, et de l'aide au développement.
>
> 27. Cette conception de la stabilité se heurte cependant à un obstacle majeur dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Antilles: l'utilisation du terrorisme et de la violence pour défendre le statu quo ou promouvoir le changement. En Amérique centrale en particulier, cette pratique a entraîné des guerres civiles et de graves conflits internes qui rendent très aléatoire la stabilité sociale et économique. Dans ces conditions, les moyens dont dispose le Canada pour promouvoir la stabilité sont nécessairement très limités. À long terme, notre politique devrait viser à éliminer les causes premières de cette violence. C'est pourquoi le Sous-comité recommande de faire de l'Amérique centrale une région de concentration dans le cadre de la politique étrangère du Canada. Entre temps, le Canada devrait profiter de toutes les occasions qui lui sont offertes de favoriser le dialogue entre forces adverses lorsque la violence survient.

---

(19) En 1984, l'impartialité du Canada fut de nouveau mise à l'épreuve lorsque le gouvernement a accepté d'envoyer une équipe d'observateurs au Salvador pour y contrôler les élections, mais qu'il a refusé l'invitation dans le cas du Nicaragua.

(20) Il est à noter que des divergences d'opinion parmi les membres du sous-comité, selon des principes idéologiques très souvent, ont produit une masse d'avis contraires qui sont annexés au rapport principal. L'existence même du comité fut menacée au moins une fois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Sans prévoir l'initiative de paix de Contadora qui ne fut pas amorcée avant le mois de janvier 1983, le Rapport poursuit:

> 28. C'est d'abord au niveau international que le Canada devrait tenter de promouvoir la stabilité, en s'attaquant directement aux problèmes de sécurité. La violence qui monte actuellement en Amérique centrale, et qui menace d'envahir toute la région, découle surtout de causes internes, mais elle est aggravée et répandue par l'introduction de modèles idéologiques de l'extérieur et par l'aide militaire fournie tant aux gouvernements répressifs qu'aux groupes révolutionnaires. Loin de promouvoir la stabilité, les politiques de certains pays voisins tendent à perpétuer et à intensifier l'instabilité.
>
> 29. Le Sous-comité reconnaît que l'Amérique centrale et les Antilles ont une importance vitale pour les États-Unis et le bloc occidental. Il faut tenter dans la mesure du possible de protéger ces pays des rivalités entre superpuissances. L'indépendance de tous les pays de la région doit être respectée, et les interventions militaires de l'extérieur, quelle qu'en soit la source, doivent cesser. Afin de promouvoir cet objectif, le Sous-comité recommande au Canada de demander la tenue d'une conférence regroupant des représentants de tous les pays des Amériques, afin de discuter des problèmes de sécurité des Antilles et de l'Amérique centrale.

Une initiative aussi audacieuse aurait été peu probable même dans les meilleures circonstances. Le gouvernement canadien ne voulait pas se mêler davantage à la vie politique volatile de l'Amérique centrale. Les pertes diplomatiques risquaient de l'emporter sur les gains et il n'était pas certain que le Canada disposait des ressources, de la profondeur ni du savoir-faire nécessaires pour jouer le rôle que le sous-comité envisageait. Les adversaires de la politique canadienne dans les Églises, les associations de défense des droits de l'homme et les médias avaient néanmoins fait ressortir leur argument. Le Canada avait ménagé la chèvre et le chou pendant trop longtemps. Le gouvernement devait prendre plus de mesures pour distinguer ses objectifs de ceux des États-Unis dans la région, sans quoi il perdrait toute crédibilité. Parallèlement, l'opposition conservatrice demandait aussi que le Canada joue un plus grand rôle, bien que leurs motifs fussent surtout liés au potentiel

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

commercial et financier de la région. Les membres du Parlement et le gouvernement se sont trouvés au centre d'un débat public qui fut souvent très animé et qui portait sur une région à laquelle la plupart n'avait jamais réfléchi auparavant.(21)

LA POLITIQUE MODÉRÉE DU CANADA

Au cours des années 80, les ministres qui se sont succédé à la direction des Affaires extérieures ont élaboré une politique canadienne à l'égard de l'Amérique centrale qui a été mise à jour périodiquement pour tenir compte des faits nouveaux comme le processus de paix de Contadora (voir le chapitre suivant), mais dont les principes fondamentaux sont demeurés inchangés. L'honorable Mark MacGuigan a soutenu que les principes qui devaient sous-tendre une solution plus vaste du conflit dans la région et qui furent forgés dans le creuset de la controverse suscitée par les élections de mars 1982 au Salvador, étaient les suivants:

> Premièrement, il faut reconnaître que les problèmes de la région sont enracinés dans des questions sociales et économiques.
>
> Deuxièmement, il s'impose de toute urgence de promouvoir la croissance économique et la réforme sociale et d'en répartir plus équitablement les avantages au sein des populations. C'est là, comme je l'ai dit, le noeud du problème.
>
> Troisièmement, chaque pays doit jouir d'un droit réel à l'indépendance, au non-alignement et à la stabilité sans menace d'ingérence extérieure.
>
> Quatrièmement, il faut reconnaître les exigences de la sécurité de l'hémisphère et, dans cette optique,

---

(21) Les répercussions incohérentes, mais étonnantes, de ce débat sur la politique étrangère "bilatéraliste" du Canada sont examinées en détail dans D.R. Murray, op. cit., p. 126-131.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> convenir de ne pas introduire de forces expéditionnaires et d'armes offensives dans la région.(22)

La rivalité Est-Ouest était l'effet et non la cause de L'instabilité qui, elle, était le produit de la "pauvreté, d'une répartition inéquitable de la richesse ainsi que de l'injustice sociale". Sur le sujet de la sécurité de l'Occident et des liens stratégiques, M. MacGuigan a déclaré:

> Je crois fermement que les États de la région ont le droit d'adopter la voie idéologique choisie par leurs populations. Lorsqu'un pays opte pour une voie socialiste ou même marxiste, je ne crois pas qu'il adopte nécessairement un "appareil" qui en fait automatiquement un satellite des Soviétiques. Voilà, à mon avis, où nos vues et celles des États-Unis peuvent diverger. Les systèmes internes adoptés par les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, quels que soient ces systèmes, ne portent pas en eux-mêmes atteinte à la sécurité de cet hémisphère. Une telle menace ne se pose que lorsque des pays adoptent des systèmes qui les lient délibérément à des forces extérieures ou qu'ils tentent de déstabiliser leurs voisins. Le Canada a adopté une approche souple à cet égard. Ainsi, par exemple, nous n'avons par retiré nos programmes d'aide ou notre appui parce qu'un régime a viré à gauche sur le plan interne.
> (...)
>
> De notre côté, nous risquons de devenir les artisans de nos propres prophéties en adoptant des positions qui confondent automatiquement régime de gauche et domination soviétique.(23)

En adoptant cette ligne de conduite très différente de celle de Washington sur le Nicaragua et la Grenade, le ministère canadien des

---

(22) "L'Amérique centrale et la politique étrangère du Canada", le 31 mars 1982. C'est la période où les médias canadiens se sont le plus intéressés à la question comme en témoigne, par exemple, l'article de fond publié dans le numéro du 29 mars 1982 de la revue Maclean's "Central America at the abyss". Par son appui, le gouvernement canadien était mêlé aux élections au Salvador. Depuis cette époque, grâce à la survie du gouvernement relativement "modéré et centriste" du démocrate-chrétien Napoleon Duarte, l'attention s'est détachée du Salvador pour se river sur la guerre secrète que les Contras, avec l'appui de la CIA, livrent au régime sandiniste du Nicaragua -- une politique américaine dont le Canada s'est scrupuleusement dissocié.

(23) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Affaires extérieures a montré qu'il était très sensible aux accusations que le Canada appuyait trop la politique des États-Unis au Salvador et dans le bassin des Caraïbes en général. Exception faite de l'aide directe versée à la région pour des motifs humanitaires, Ottawa était porté à suivre une ligne "non interventionniste" plus prudente sur le plan diplomatique ou, tout au plus, à participer indirectement à des efforts de médiation. En février 1983, à Sainte-Lucie, le premier ministre, M. Trudeau, a fait écho aux mises en garde de M. MacGuigan, précisant que nous avions toujours abordé les tensions dans l'hémisphère en nous attaquant à leurs causes économiques et sociales, car nous n'avons ni l'ambition ni le pouvoir de poursuivre des solutions militaires ou de grandes visées stratégiques.(24) Le Canada était déterminé, semblait-il, à ne pas se salir les mains et, dans l'ensemble, à ne pas intervenir dans les conflits internes en Amérique centrale et dans les Antilles. L'invasion-surprise de la Grenade, un pays insulaire membre du Commonwealth, par les États-Unis en octobre 1983 a mis le Canada dans une situation diplomatique embarrassante, mais elle a aussi souligné les limites réelles de cette politique, contraintes que le Canada s'est imposées lui-même en grande partie.

Le Canada appuyait les initiatives de paix, l'introduction de la démocratie ainsi que le respect des droits de l'homme et du droit international dans la région, mais il refusait d'être entraîné dans le tourbillon des événements en qualité de protagoniste ou de détracteur qui use son franc-parler. Le Canada a décidé de se donner un rôle beaucoup plus modeste. Comme le signale Edgar Dosman, le Canada et les États-Unis ne partageaient les mêmes buts qu'au niveau des déclarations les plus générales. En pratique, les deux pays suivaient des voies diamétralement opposées. En se donnant un rôle de "puissance moyenne", le Canada a circonscrit et précisé à la fois son appui de certains objectifs des États-Unis et sa critique de leurs méthodes. Sous la poussée des pressions exercées, les artisans de la politique étrangère du Canada ont dû accorder beaucoup plus d'importance au dossier de l'Amérique centrale. Cependant, étant donné la capacité insuffisante du ministère à Ottawa et de ses petits

(24) Notes pour une allocution prononcée à la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, Sainte-Lucie, le 20 février 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

bureaux en Amérique centrale, le gouvernement ne disposait pas de nombreux moyens d'action; il devait se contenter d'appliquer des cataplasmes et de déplorer la dégradation de la situation économique et stratégique.(25)

Par ailleurs, Washington voyait gros. En janvier 1984, la Commission nationale bipartisane sur l'Amérique centrale, dirigée par Henry Kissinger, a publié son rapport dans lequel elle recommandait que les États-Unis accordent une aide économique massive à la région. Plus précisément, elle incitait l'administration à tripler l'aide économique consentie à l'Amérique centrale et à y consacrer 8 milliards de dollars avant la fin de la décennie. La commission soulignait que l'aide économique devait faire pendant à une augmentation considérable de l'aide militaire. Elle appuyait la proposition du Pentagone de verser 400 millions de dollars en aide militaire au Salvador en 1984 ainsi qu'en 1985, mais la majorité des membres de la commission ont proposé que cette assistance soit liée au respect des droits de l'homme dans ce pays, une condition que le président Reagan a rejetée. La commission a réservé un appui en principe tiède au processus de paix de Contadora. Par ailleurs, la majorité des membres ont sanctionné l'octroi d'aide militaire aux forces anti-sandinistes qui cherchent à renverser le régime au pouvoir au Nicaragua.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan MacEachen, a exprimé la réaction du Canada dans un discours qu'il a prononcé le 20 février 1984:

> ... je me réjouis de l'engagement que l'administration américaine a pris, sur la recommandation de la Commission Kissinger, de chercher à résoudre certains

---

(25) Voir Edgar Dosman, "Hemispheric Relations in the 1980s: A Perspective from Canada", Journal of Canadian Studies, 19:4, hiver 1984-1985, p. 51 et suivantes. Dosman signale que malgré le départ d'ambassadeurs gênants par leur incompétence et une nette amélioration de la qualité du personnel fédéral, la faible importance traditionnellement accordée à la région continue de nuire à la formulation de la politique, non seulement à cause de l'absence d'une mémoire institutionnelle, mais aussi dans les domaines critiques des lacunes des bureaux dans la région. Ni le ministère de la Défense ni les Affaires extérieures, ajoute-t-il, ne possèdent les compétences requises pour une planification stratégique à long terme, non militaire, en Amérique centrale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> des problèmes fondamentaux de cette région au moyen d'une aide économique. Dans le cas du Salvador, je suis encouragé par les indications selon lesquelles on retiendra la proposition d'assujettir l'aide américaine au respect des droits de la personne. Nous sommes toutefois inquiets de l'importance dévolue à l'aide militaire dans les propositions de M. Kissinger. Conformément à la position adoptée par le Canada contre l'intervention de tierces parties en Amérique centrale et la fourniture d'armements aux factions en présence, nous nous opposons au soutien militaire accordé aux rebelles anti-gouvernementaux du Nicaragua, tout comme nous nous opposons à la promotion et au soutien, par des puissances étrangères, de l'insurrection armée au Salvador et au Guatemala.
>
> Nous ne croyons pas aux solutions militaires en ce qui regarde l'Amérique centrale. Qui plus est, nous sommes convaincus que toute tentative d'imposer une solution militaire minera la stabilité de cette région plutôt qu'elle ne la renforcera. La militarisation engendre la polarisation politique. Qu'elle soit l'oeuvre de la droite ou de la gauche, la militarisation de l'Amérique centrale affaiblit les forces politiques autochtones de tendance modérée qui, tout comme le groupe de Contadora, sont indispensables au succès futur d'une réconciliation nationale dans ces pays.(26)

Au printemps de 1984, le Canada a de nouveau envoyé des observateurs au Salvador pour y contrôler les fragiles opérations électorales. Malgré ses failles manifestes, cette mesure fut perçue comme une manifestation de la préférence que le Canada accorde aux urnes par opposition aux fusils. Par contre, les détracteurs, y compris l'ancien président du sous-comité parlementaire sur l'Amérique latine, voulaient que le gouvernement abandonne l'abri de la critique indirecte bénigne et prenne directement position <u>contre</u> la politique des États-Unis dans la région, tout particulièrement sur certaines questions telles que la participation

---

(26) Notes pour un toast offert à l'occasion de la visite à Ottawa du ministre des Affaires étrangères de Colombie, S.E. Rodrigo Lloreda Caicedo, Ottawa, le 20 février 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

illégale de la CIA au minage des ports du Nicaragua.(27) Avec la visite de l'honorable Allan MacEachen en Colombie et dans la plupart des capitales de l'Amérique centrale en avril, la première visite du genre qu'un ministre canadien des Affaires extérieures faisait dans la région, l'intérêt accordé à la région a atteint un sommet.(28) L'objectif premier de la visite était de vérifier l'adéquation et l'orientation de la politique canadienne en Amérique centrale. Comme M. MacEachen l'a signalé dans son rapport au Comité des affaires extérieures des Communes:

> De façon générale, j'ai pu constater le bien-fondé de la politique canadienne, et tout particulièrement des dispositions visant à favoriser un développement économique pacifique, à soutenir les initiatives de paix régionales, à accorder plus d'attention au problème des réfugiés et à demeurer éveillé aux problèmes de la pauvreté et aux objectifs de notre programme d'aide ... je continue de croire que celui-ci (le groupe de Contadora) est le seul instrument international capable de ramener la paix en Amérique centrale.(29)

---

(27) L'ancien président du sous-comité, Maurice Dupras, a bouleversé le climat de diplomatie discrète lorsqu'il a pris la parole sur "Les intérêts politiques et la sécurité du Canada en Amérique latine et dans les Antilles" à un Dialogue sur le Canada, les États-Unis et l'Amérique latine, qui était parrainé par le Woodrow Wilson Centre for Scholars de Washington. (Voir l'article sur la conférence, "U.S. Latin policy 'bloody shambles' Canadian MP says", publié en première page du Global and Mail, le 1er mai 1984.)

(28) Le voyage de M. MacEachen a fait l'objet d'un examen et de pressions politiques intenses. Dans l'allocution mentionnée à la note précédente, M. Dupras a fait remarquer avec joie que bien que le Canada ait envoyé des observateurs au Salvador pour y contrôler les élections, ce pays fut exclu de l'itinéraire du ministre malgré la demande insistante de secrétaire d'État des États-Unis, George Schultz.

(29) Canada, ministère des Affaires extérieures, Déclaration de l'honorable Allan J. MacEachen devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale sur son voyage en Amérique centrale et en Colombie du 3 au 13 avril 1984, Ottawa, le 10 mai 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

D'après cette déclaration du ministre devant le comité permanent, la position officielle du Canada sur l'Amérique centrale à la fin du gouvernement Trudeau était, en bref, la suivante:

- Le Canada appuie les objectifs fondamentaux de la politique américaine en Amérique centrale, c'est-à-dire une Amérique centrale stable, pacifique et démocratique, mais il ne s'entend pas toujours avec les États-Unis sur les meilleurs moyens de réaliser ces objectifs.

- Le gouvernement canadien croit que l'instabilité en Amérique centrale a sa source dans le défaut historique des gouvernements concernés de fournir des avantages économiques et sociaux adéquats à leurs citoyens et non pas dans la subversion politique tramée par des forces étrangères. Cependant, des forces étrangères ont tiré avantage de la situation actuelle pour appuyer des groupes révolutionnaires et des guérillas armées dans le but d'influencer les événements en leur faveur et de favoriser leurs propres intérêts.

- Le gouvernement canadien estime que l'on devrait permettre aux pays de l'Amérique centrale, comme le Salvador, de régler leurs problèmes politiques et économiques de manière pacifique et démocratique, sans ingérence de l'extérieur. Il déplore la violence tant de la droite que de la gauche.

- Le gouvernement ne croit pas que les problèmes en Amérique centrale peuvent être réglés par des moyens militaires.

- Le gouvernement appuie fortement le principe traditionnel du droit international qui condamne toute ingérence étrangère dans les affaires internes d'autres pays et qui favorise le retrait de toutes les forces étrangères et de tous les conseillers militaires de l'Amérique centrale.

- Le gouvernement appuie les initiatives du groupe de Contadora et il est prêt à jouer un rôle dans la promotion de règlements pacifiques en Amérique centrale si les pays directement concernés l'y invitent.

- Le gouvernement estime qu'un dialogue doit être engagé entre les États-Unis et le Nicaragua ainsi qu'entre les États-Unis et le Cuba.(30)

Dans cet énoncé, on relève la persistance d'ambiguïtés ("forces étrangères") et d'un certain détachement ambivalent ("déplore la violence tant de la droite que de la gauche") par rapport aux conflits. La répugnance du Canada pour la politique idéologique violente de la région

---

(30) Voir le document déposé auprès du comité, "Déclarations du vice-premier ministre et secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable A.J. MacEachen, sur l'Amérique centrale", Ottawa, le 19 mai 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fut manifeste notamment dans la prise de certaines mesures telles que l'interruption de l'aide accordée au Guatemala et au Salvador. Mais elle s'est aussi manifestée de manière plus subtile dans l'attitude officielle envers le Nicaragua, un pays qui demeure, selon l'expression de D.R. Murray, une "énigme" pour les artisans de la politique canadienne. Après avoir appuyé les buts démocratiques de la révolution de 1979, le Canada fut de plus en plus inquiet du mouvement progressif vers un État marxiste-léniniste. Comme le signale Dosman, "malgré la rhétorique du pluralisme idéologique, la politique canadienne à l'endroit du Nicaragua a été froide et méfiante ... un crédit de 13 millions de dollars pour l'agriculture ne fut approuvé qu'après la déception de l'invasion de la Grenade et l'offensive de paix du Nicaragua à l'automne de 1983 ... Bien que le premier ministre, M. Trudeau, ait qualifié le minage des ports du Nicaragua "d'acte de terrorisme", il a immédiatement déclaré aux Communes que la preuve de la participation de la CIA n'était pas encore concluante. Le Nicaragua méritait encore "le bénéfice du doute", mais en contrepartie, il fallait aussi tenir compte du respect de la démocratie. Bref, pour des raisons de 'realpolitik' autant que par conviction, le gouvernement suivait la voie de la prudence afin d'éviter un désaccord trop fort avec l'administration américaine sur une question qui ne reposait pas au coeur de l'intérêt national du Canada, bien qu'elle ne fût plus périphérique.(31)

Sur cette toile de fond de la réticence du Canada et du départ imminent d'un premier ministre bien connu pour son franc-parler, la position que prendrait le Canada dans l'avenir a soulevé des questions, à savoir si le Canada se ferait encore plus docile. Avec l'avènement au pouvoir d'un gouvernement conservateur dirigé par Brian Mulroney en septembre 1984, on craignait que la volonté de raffermir les liens avec les États-Unis ne compromette la position du Canada sur l'Amérique centrale.(32) Cette crainte ne s'est pas matérialisée. Les grandes

---

(31) Dosman, "Hemispheric Relations in the 1980s", p. 55-56.

(32) Voir David Morrison, "The Mulroney Government and the Third World", Journal of Canadian Studies, numéro spécial, hiver 1984-1985, p. 11-13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

lignes de la politique canadienne sont demeurées essentiellement les mêmes. De fait, le nouveau secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable Joe Clark, s'est empressé de réaffirmer la tradition internationaliste du Canada en tant qu'"influence modératrice dans un monde déchiré par les extrêmes". Le Canada a dit qu'il accepterait de soutenir davantage les efforts faits en Amérique centrale pour y maintenir la paix. Dans son premier grand discours devant l'Assemblée générale de l'ONU le 25 septembre 1984, M. Clark a déclaré:

> Le Canada déplore la propagation à l'Amérique centrale de l'affrontement Est-Ouest ainsi que la militarisation qui en résulte dans la région. Nous nous réjouissons de l'initiative, de l'habileté et de la persévérance dont ont fait preuve les pays du groupe de Contadora dans leurs efforts pour établir un cadre de réconciliation dans l'esprit de la charte des Nations Unies. Nous nous réjouissons également de l'établissement d'un dialogue direct entre les États-Unis et le Nicaragua.(33)

Bien que le gouvernement refusât d'envoyer des observateurs au Nicaragua pour y contrôler les élections de novembre 1984, une décision qui fut très critiquée, Joe Clark a souligné que ce refus n'indiquait aucun changement dans les relations du Canada avec le Nicaragua. Il a également réservé un bon accueil aux opinions des observateurs des ONG canadiennes à leur retour. Le gouvernement maintenait que les conditions nécessaires à la tenue d'élections démocratiques libres n'existaient pas au Nicaragua.(34) Dans le même temps, il a fait savoir clairement que le Canada poursuivrait son programme actif d'aide sociale et économique au Nicaragua. Après la victoire sandiniste, l'ambassadeur du Canada au Costa Rica, Francis Filleul, a critiqué l'absence d'un parti d'opposition digne

---

(33) "Notes pour une allocution du très honorable Joe Clark, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à la 39e session de l'Assemblée générale des Nations Unies", New York, le 25 septembre 1984, p. 9.

(34) Selon le critique des Affaires extérieures, Jean Chrétien, cette position ne cadrait pas avec la décision précédente d'envoyer des observateurs officiels au Salvador pour y contrôler les élections. Beaucoup estimaient que le Canada semblait se plier aux pressions exercées par l'administration Reagan qui avait vivement condamné les élections au Nicaragua avant leur tenue, alors qu'elle avait appuyé des élections contestées dans des pays voisins.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de ce nom. De telles constatations furent vigoureusement contestées par la coalition de groupes religieux et d'associations de défense des droits de l'homme qui ont contrôlé les élections à titre officieux. Dans un rapport d'ensemble publié le 28 novembre, la coalition a loué les élections et condamné l'absence d'une représentation diplomatique du Canada au Nicaragua.(35) Malgré ces interprétations très divergentes, les relations entre le Canada et le Nicaragua (que même l'ambassadeur Filleul a qualifiées de "plutôt cordiales") ne semblaient pas menacées par la controverse que les élections et de nouvelles rumeurs d'une invasion américaine ont suscitée.

À la fin de 1984, M. Clark a annoncé la reprise de l'aide bilatérale directe au Salvador; le gros de cette assistance serait consacré à des programmes destinés aux personnes déplacées par la guerre. Le gouvernement soutenait que les droits de l'homme étaient respectés davantage sous le président Duarte et il appuyait les efforts de ce dernier pour élargir le centre fuyant dans la vie politique de ce pays. Cette décision fut de nouveau critiquée par des membres des partis de l'opposition, des groupes religieux et des associations de défense des droits de l'homme, mais elle n'a pas rapproché le Canada de la politique américaine. De fait, en 1985 la divergence est devenue plus manifeste que jamais. Au début de mai, lors du sommet économique de Bonn, le président Reagan a annoncé un embargo commercial intégral contre le Nicaragua. Après un moment initial de confusion, le Canada a énoncé clairement sa position contraire sur le Nicaragua. Le ministre des Relations extérieures, Monique Vézina, a déclaré le 2 mai que le Canada maintiendrait des relations diplomatiques et commerciales normales avec le Nicaragua ainsi qu'un programme d'aide plus considérable. Joe Clark a signalé que le Canada n'était pas d'accord avec l'approche des États-Unis à l'Amérique centrale et il a informé les Communes le 6 mai qu'il avait exprimé cet avis vigoureusement et longuement au secrétaire d'État des États-Unis, George Schultz. Aux Communes également, le premier ministre, M. Mulroney, a

---

(35) "Nicaragua 1984: Democracy, Elections and War", Report of the six-person Canadian Church and Human Rights Delegation, Toronto, novembre 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déclaré que des mesures comme l'embargo ne servaient pas les intérêts du Canada et ne cadraient pas avec nos traditions.(36)

À la suite de l'embargo américain, M. Clark a récapitulé carrément la réaction du gouvernement aux manoeuvres de Washington: "C'est leur politique et non la nôtre".(37) En effet, tout en rassurant l'administration Reagan qu'il ne permettrait pas au Nicaragua d'utiliser son territoire pour "court-circuiter" l'importation de produits américains, le Canada a collaboré activement au réaménagement à Toronto du bureau commercial du Nicaragua en Amérique du Nord. Le symbolisme politique de ce déménagement était nettement supérieur à son importance économique. En 1984, les échanges commerciaux du Canada avec le Nicaragua ont augmenté d'environ 40 p. 100, mais la valeur globale des exportations canadiennes n'était que 22,5 millions de dollars (principalement du lait en poudre, du blé, de l'huile de colza, des engrais et des médicaments) alors que les importations se chiffraient à 30 millions de dollars (principalement du boeuf surgelé, du café, des bananes et des crevettes). L'expansion des échanges commerciaux ne s'est pas poursuivie depuis, bien que ce ne soit pas pour des raisons politiques. Le commerce du Canada avec tous les pays de l'Amérique centrale et de l'Amérique latine a diminué à cause de la crise des devises étrangères dans la région. (Voir la partie V de la présente étude.) Malgré ces perspectives économiques peu reluisantes, il est évident pourquoi le Nicaragua, à la lumière des accusations constantes de "totalitarisme" communiste portées par les États-Unis, considère le Canada comme un partenaire commercial précieux et symboliquement important.

Lors d'une visite officielle en Amérique centrale en juin 1985, la ministre des Relations extérieures, Monique Vézina, a bien signalé la position "neutraliste" du Canada et l'intérêt qu'il porte au pluralisme démocratique. Par ailleurs, elle a aussi réitéré les différences fondamentales entre la stratégie du Canada et celle des États-Unis,

---

(36) Voir les articles sur le Nicaragua et l'Amérique centrale publiés dans "International Canada", le supplément de International Perspectives, divers numéros.

(37) "Canada to maintain aid to Nicaragua", Toronto Globe and Mail, le 2 mai 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

notamment en ce qui a trait au Nicaragua. Le Canada ne mettrait pas fin à son aide sous la poussée des pressions américaines. Au contraire, le Canada prévoyait bâtir sur ces liens. Au cours de son séjour à Managua, Mme Vézina a annoncé l'octroi d'une ligne de crédit supplémentaire de 11 millions de dollars. Depuis 1980, le Canada a accordé au Nicaragua 42 millions de dollars en assistance au développement, dont 19 millions depuis septembre 1984. Ce soutien n'est pas passé inaperçu aux États-Unis. Le Council on Hemispheric Affairs de Washington, qui a souvent blâmé le Canada pour sa trop grande timidité sur la question de l'Amérique centrale, a publié un long communiqué de presse juste avant le deuxième sommet Mulroney-Reagan dans lequel il louait la politique récente du gouvernement à l'endroit du Nicaragua.(38)

Étant donné la vive opposition canadienne à l'aide militaire que les États-Unis accordent aux rebelles anti-sandinistes, le gouvernement a eu moins de difficulté à suivre une voie indépendante dans ses relations avec les pays de l'Amérique centrale. Le contraste avec la rhétorique violente et les tactiques intransigeantes de Washington permet de mieux apprécier la teneur modérée des discussions à Ottawa. Comme l'expliquait le député conservateur, David Kilgour: "Nous n'avons ni les moyens ni le goût de devenir le 'policier' de l'Amérique centrale".(39) Très peu de

---

(38) Dans ses rapports précédents, le conseil, d'idéologie libérale, avait plutôt écarté la politique canadienne, la jugeant sans conséquence. Cependant, l'écart croissant entre les stratégies des deux pays à l'égard du Nicaragua est en train de devenir un atout considérable pour les adversaires de la doctrine du président Reagan. La diffusion du communiqué de mars 1986 a concordé avec la tenue d'une conférence de presse donnée par deux membres en vue d'un groupe canadien de soutien de l'Amérique centrale, "Mission de paix", à savoir Maurice Dupras, ancien président du Sous-comité sur les relations du Canada avec l'Amérique centrale et les Antilles des Communes, et le major général Leonard Johnson (retraité), ancien sous-ministre adjoint de la Défense.

(39) "Canada and Latin America", International Perspectives, janvier-février 1986, p. 21. M. Kilgour a fait cette déclaration lorsqu'il était secrétaire parlementaire du ministre des Affaires extérieures. Pour une brève évaluation du lobby au Congrès qui appuie l'octroi d'une aide massive aux forces contre-révolutionnaires en Amérique centrale, voir William LeoGrande, "The United States and Latin America", Current History, janvier 1985, p. 1-4 et 40-42.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canadiens condamneraient cette position "non-interventionniste". Par ailleurs un grand nombre de Canadiens définissent aussi la "non-intervention" en fonction de la politique étrangère des États-Unis et non de celle du Canada. En effet, ils voudraient que le Canada soit plus actif dans la région. En outre, malgré l'amélioration des relations entre le Canada et le Nicaragua, la "diplomatie discrète" officielle d'Ottawa à l'endroit de l'Amérique centrale n'a toujours pas satisfait beaucoup de détracteurs qui soutiennent que le gouvernement devrait formuler publiquement son opposition aux politiques américaines dans la région avec plus de vigueur. Un autre grand thème qui revient souvent dans les débats sur la politique envers l'Amérique centrale est l'insuffisance de la représentation diplomatique du Canada dans la région. On a demandé notamment qu'une ambassade soit créée au Nicaragua. Un des principaux arguments invoqués en faveur de cette mesure est le besoin d'une meilleure source locale d'information et d'une base qui permettrait de suivre une voie indépendante. Les arguments habituels contre l'ouverture de cette ambassade sont premièrement les compressions budgétaires et deuxièmement le fait que le Canada n'a pas d'ambassade non plus au Salvador qui compte deux fois plus d'habitants, ni au Honduras qui est un pays de concentration aux fins des programmes de l'ACDI, ni au Panama qui offre le meilleur potentiel commercial.

Dans son rôle opposé à celui des États-Unis, le Canada a été blâmé de faire trop peu et de parler trop doucement. Le gouvernement canadien n'a obtenu qu'un succès partiel dans sa tentative d'établir une position de "neutralité" dans une situation qui est marquée par une très forte bipolarisation idéologique. Il a souvent été obligé de réagir à des événements qui évoluent rapidement et qui sont indépendants de sa volonté, tout en sachant qu'il ne possédait pas un pouvoir d'analyse suffisant dans le domaine des affaires de l'Amérique centrale et qu'il lui était impossible de prévoir avec certitude les résultats de toute mesure prise pour exercer une influence. Le gouvernement n'ignore pas que son pouvoir de persuasion auprès de Washington est très restreint et que des solutions viables aux problèmes de l'Amérique centrale ne peuvent pas être imposées de l'extérieur. Par contre, à mesure que le débat s'intensifie à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Washington, le Canada sera peut-être contraint de préciser sa position. Le gouvernement sera peut-être obligé de manifester une plus grande hardiesse dans ses déclarations que par le passé.

LE CANADA ET L'INITIATIVE DE PAIX DE CONTADORA

Le rôle du Canada dans les opérations de maintien de la paix est devenu un des piliers de sa politique étrangère. Jusqu'à récemment, cependant, le Canada n'a pas beaucoup tenté d'apaiser les foyers de tension dans son propre hémisphère. Il a refusé d'adhérer à part entière à l'Organisation des États américains (OEA), malgré les exhortations de Washington et de la plupart des capitales de l'Amérique latine et en dépit de la recommandation d'un comité de la Chambre des communes en 1982.(40) Toutefois, ni l'OEA ni l'un ou l'autre des autres organismes internationaux établis n'ont eu beaucoup de succès dans leurs efforts en vue d'apaiser les conflits latino-américains. On a donc cherché d'autres mécanismes régionaux où pourraient se négocier la démilitarisation et la coexistence pacifique, surtout en Amérique centrale, ce qui a donné naissance au processus de Contadora dont il sera question dans les pages qui suivent.

L'initiative de paix de Contadora tire son nom d'une île panaméenne où les ministres des Affaires étrangères du Mexique, du Venezuela, de la Colombie et de Panama se sont réunis pour la première fois les 8 et 9 janvier 1983 en vue de trouver une solution pacifique aux conflits en Amérique centrale (mettant en cause le Nicaragua et ses voisins) et d'assurer le retrait de toutes les forces étrangères de la région. Le groupe de Contadora demandait: (1) la fin des interventions étrangères et le retrait du personnel militaire étranger, (2) la suspension de toute aide militaire étrangère, (3) des négociations

---

(40) La question de l'adhésion à l'OEA a toujours fait l'objet d'une controverse et de témoignages contradictoires, mais le gouvernement n'en a jamais fait une priorité. La recommandation du comité parlementaire fut entérinée par une simple majorité seulement. Le projet n'enthousiasme pas le ministère des Affaires extérieures et le Livre vert a simplement demandé quelle était la position des Canadiens sur la question. Si l'on s'en fie aux audiences du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, très peu de Canadiens considèrent que l'OEA est un mécanisme qui convient au Canada pour défendre ses intérêts dans la région.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

politiques pour mettre un terme à la guerre civile au Salvador, et (4) un règlement pacifique des conflits à la frontière du Nicaragua provoqués par la lutte des guérillas "contras" contre le régime sandiniste. En septembre 1983, les pays du groupe de Contadora ont publié un énoncé d'objectifs précis en 21 points, qui, en plus des demandes formulées ci-dessus, réclamait une intensification de la coopération, du développement et de l'intégration économiques à l'échelle régionale. Ce premier canevas d'un plan de paix régionale a rallié un vaste appui en principe.

Le 8 janvier 1984, les ministres des Affaires étrangères du groupe de Contadora ont rencontré leurs homologues des cinq autres pays de l'Amérique centrale (les États en conflit) afin de définir ensemble des moyens de faire cesser les hostilités et d'atteindre d'autres objectifs communs. Le document final de la conférence traitait de diverses questions politiques, économiques et relatives à la sécurité: désengagement militaire, ententes sur le contrôle des armements et méthode de vérification, élimination de la subversion transfrontalière, réconciliation nationale, établissement de conditions pour des élections libres et justes, augmentation des échanges commerciaux et des investissements, et intégration plus poussée des économies de l'Amérique centrale.

À cette conférence de janvier 1984, on a aussi créé trois commissions dont les tâches comprenaient la préparation d'études et de documents juridiques et la formulation de recommandations en matière de sécurité et de questions politiques et socio-économiques, ainsi que de propositions sur la vérification et la surveillance du respect des mesures convenues.

Les efforts du groupe de Contadora ont vite reçu des appuis de pays d'Europe de l'Ouest, du Canada et de pays de l'Amérique du Sud comme le Brésil et l'Argentine, tous deux revenus depuis peu à un régime civil. Dans le cas du Canada, le ministre des Affaires extérieures, Allan MacEachen, a autorisé des fonctionnaires de son ministère à consulter les trois commissions ou groupes d'étude du Contadora chargés d'examiner les aspects politiques, socio-économiques et relatifs à la sécurité de tout accord général. Une offre concrète d'aide canadienne, "lorsqu'un consensus politique aura été atteint", a été présentée le 20 février 1984 dans une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

déclaration faite à l'occasion de la visite du ministre des Affaires étrangères de la Colombie. Dans le domaine de la sécurité, on a pensé qu'une partie de l'aide canadienne pourrait prendre la forme d'une force de maintien de la paix, mais cette suggestion a été rejetée par le président du Mexique, Miguel de la Madrid, au cours de sa visite à Ottawa en mai 1984.

Pendant sa tournée en Amérique centrale en avril 1984, le ministre MacEachen a fait état de la déception du Canada devant la lenteur du processus:

> Au cours de mes discussions avec eux, les représentants de tous les pays ont mentionné la possibilité que le Canada puisse apporter son aide à un certain moment, surtout dans le domaine de la vérification et du contrôle des armements, si un accord intervenait quant au contrôle et à la restriction des armements; mais personne n'a encore pu nous dire ce que nous pourrions faire, et comme ils ne savent pas eux-mêmes encore comment nous pourrions les aider, ils ne nous ont fait aucune demande.(41)

Naturellement, le groupe de Contadora pensait que l'appui des États-Unis serait essentiel au succès de son initiative. Or les États-Unis se sont contentés d'un vague et tiède appui. La Commission Kissinger a approuvé la déclaration initiale en 21 points de Contadora, mais elle a aussi recommandé une hausse de l'aide militaire étrangère et le soutien continu des Contras, appuyés par la CIA.(42) L'administration Reagan ne semblait pas brûler d'envie d'accepter les propositions et les documents précis présentés par le groupe.

Malgré les incertitudes du processus de négociation et la confrontation grandissante entre les États-Unis et le Nicaragua, le groupe de Contadora a rédigé une ébauche de traité de paix en juin 1984 et en a publié une version révisée au moins de septembre suivant. L'ébauche de traité, ou "Acta", prévoyait la fermeture des bases militaires et des installations de formation étrangères dans les six mois qui suivraient et

---

(41) "Prospects Look Poor for Peace", Winnipeg Free Press, le 23 avril 1984.

(42) Voir le Report of the National Bipartisan Commission on Central America, Washington, janvier 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

accordait 30 jours aux pays pour qu'ils fournissent des précisions sur les conseillers militaires et les "éléments étrangers" participant aux activités militaires. Le traité prévoyait aussi l'établissement d'une commission de vérification et de contrôle dans les domaines de la défense et de la sécurité. Parmi ses autres dispositions, on compte: l'interdiction des manoeuvres militaires internationales et la tenue de négociations immédiates sur le contrôle et la réduction de l'arsenal actuel; l'interdiction de mettre en place de nouveaux systèmes d'armement; des limites aux armements, fondées sur la taille de chaque pays, sa population et son produit intérieur brut; ainsi que la fin de la fourniture d'armes aux personnes, aux organismes, aux forces irrégulières ou aux bandes armées qui cherchent à déstabiliser les gouvernements.

Dans un geste-surprise, le Nicaragua a accepté de signer l'ébauche de traité presque aussitôt que le document a été rendu public en septembre 1984. La Communauté économique européenne (CEE) a instamment prié les parties de conclure rapidement un accord de paix. Toutefois, le gouvernement Reagan, qui avait approuvé publiquement le processus de Contadora, s'est rapidement opposé au traité lorsque le Nicaragua a annoncé son appui. Le Honduras, le Costa Rica et le Salvador, après avoir donné d'emblée leur appui en principe, ont eux aussi soulevé des objections et demandé des révisions. Ces pays ont alors rédigé leur propre Acte de Tegucigalpa, en octobre 1984, accord que le Nicaragua a immédiatement refusé.

Le Canada a adopté une attitude positive, mais prudente, face à l'ébauche de traité publiée en septembre. Même s'il s'était toujours opposé à toute intervention militaire étrangère dans la région, il ne voulait pas se dresser contre les États-Unis et leurs alliés en Amérique centrale. Le ministre des Affaires extérieures, Joe Clark, a fait savoir que le Canada continuerait de collaborer activement avec le groupe de Contadora. Mais le Canada a aussi exprimé des préoccupations techniques de son cru au sujet de la première ébauche de traité, surtout en ce qui concerne la structure de la commission de vérification et de contrôle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proposée ainsi que la mise en oeuvre des formalités ultérieures de surveillance.(43)

Les diverses objections au traité ont fait l'objet de longues négociations en 1985, sans qu'il soit possible d'arriver à un compromis satisfaisant. Un sommet sur le traité, proposé par le groupe de Contadora et prévu pour février 1985, a dû être annulé parce que plusieurs pays (le Salvador et le Costa Rica) liaient leur participation à des conditions préalables. À la fin de février, Victor Tinoco, sous-ministre des Affaires étrangères du Nicaragua, déclarait que, en ce qui concernait son gouvernement, en raison de l'hostilité des États-Unis et de leurs clients face à un règlement politique rapide, le processus de paix de Contadora était "mort".(44)

En dépit de cette notice nécrologique pessimiste et prématurée, il ne faut pas oublier que le groupe de Contadora a obtenu quelques succès modestes. Ainsi, au milieu de mai 1984, lors d'une rencontre parrainée par le groupe, les ministres des Affaires étrangères du Nicaragua et du Costa Rica ont signé une entente créant une commission conjointe de surveillance et de prévention afin de résoudre les conflits frontaliers causés par la présence de guérillas anti-sandinistes. Le ministre costaricien a déclaré à ce moment-là que l'accord renforçait "tout le projet de règlement des problèmes de l'Amérique centrale par l'entremise du processus de Contadora".(45) De toute évidence, un accord global sur les questions de sécurité serait beaucoup plus difficile à conclure. En outre, il va de soi que la volonté de toutes les parties de renoncer à la force militaire et de chercher plutôt à obtenir des règlements diplomatiques par l'entremise de négociations politiques est cruciale.

---

(43) Pour une bonne revue de la position du Canada à l'égard de ces négociations, voir la série d'articles spéciaux de Paul Knox dans le Globe and Mail des 7, 8 et 10 décembre 1984. Les réserves du Canada ont irrité ses détracteurs qui voulaient que le gouvernement soit plus direct. Ceux-ci soutenaient que de crise en crise, le gouvernement continuait de ménager la chèvre et le chou et n'offrait qu'un appui verbal sans effet. (Cecilio Morales, "A Canadian Role in Central America", International Perspectives, janvier-février 1985, p. 12-15.)

(44) Cité dans le Ottawa Citizen, le 26 février 1985.

(45) New York Times, le 17 mai 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En ce qui concerne les relations entre les États-Unis et le Nicaragua, une issue a semblé se dessiner en juin 1984 quand le secrétaire d'État américain, George Schultz, a fait une visite surprise à Managua. Des discussions bilatérales ont eu lieu, mais, de toute évidence, les positions des deux parties n'ont guère évolué, car l'administration Reagan a maintenu sa politique d'appui aux Contras qui cherchent à renverser le gouvernement sandiniste. Les États-Unis ont suspendu les entretiens bilatéraux en janvier 1985, et les projecteurs se sont de nouveau braqués sur le Contadora qui restait la seule autre tribune où pouvaient se tenir des discussions conjointes. En avril 1985, un accord de principe est intervenu sur la révision des méthodes de vérification, à la suite de concessions faites par le Nicaragua et par les pays de l'Amérique centrale qui avaient rédigé l'Acte de Tegucigalpa. À cette occasion, le Canada a une fois de plus déclaré qu'il étudierait volontiers toute invitation qui lui serait faite de participer à un éventuel processus de surveillance. Au début de juin 1985, la ministre des Relations extérieures, Monique Vézina, a réaffirmé l'appui du Canada aux propositions de Contadora. Toutefois, les négociations ont achoppé à nouveau à l'été de 1985.

Dans le cadre de tout traité de paix, le Nicaragua préférerait conclure une série d'accords de sécurité bilatéraux, distincts des questions litigieuses liées à la démocratisation du pays et à la réconciliation nationale. Sur ces questions, les positions des États-Unis et du Nicaragua sont diamétralement opposées. Les États-Unis ont fourni des armes aux Contras, mais le Nicaragua refuse d'accepter que son opposition intérieure armée ait voix au chapitre dans un règlement politique. Les propositions faites par le président Reagan en 1985, qui combinaient une demande d'augmentation de l'aide aux Contras à un appel au cessez-le-feu et à des pourparlers entre le gouvernement de Nicaragua et les rebelles, étaient vouées à l'échec dès le départ. Elles n'ont pas reçu un appui suffisant au Congrès et elles étaient inacceptables pour le Contadora. Même si les politiques étrangères des pays du groupe de Contadora comportent des différences importantes (ainsi, le Mexique appuie nettement le régime sandiniste), certains membres du groupe sont convaincus que l'intervention militaire américaine dans la région menace la sécurité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

et la réalisation d'autres objectifs occidentaux qu'ils partagent avec les Américains.(46)

Tout au long des difficultés qui se sont succédé en 1985, le Canada a maintenu son appui à l'initiative de paix du groupe de Contadora. Le 23 août 1985, le ministre des Affaires extérieures, Joe Clark, a publié une déclaration dans laquelle il exprimait son appui au nouveau groupe de soutien de Lima (formé du Brésil, du Pérou, de l'Argentine et de l'Uruguay), qui a été constitué afin de fournir un soutien moral, et peut-être concret dans l'avenir, au processus de Contadora. Après avoir rencontré les représentants du groupe de soutien et du groupe de Contadora à la fin d'août 1985, le ministre des Affaires étrangères de la Colombie a annoncé que les pays consultés étaient sur le point d'arriver à une entente concernant la vérification par le Canada de toute mesure de mise en oeuvre des propositions de paix de Contadora. Bien que le Canada n'ait jamais reçu de demande officielle de participation au sein d'une équipe d'observateurs, ses compétences dans les opérations de maintien de la paix étaient clairement reconnues. C'est pourquoi, à la demande des gouvernements du groupe de Contadora, le gouvernement canadien a continué de donner des avis et des conseils au sujet de l'établissement de mécanismes de vérification et de contrôle appropriés pour tout accord de paix en Amérique centrale À l'automne de 1985, une délégation d'universitaires, de syndicalistes et d'anciens fonctionnaires canadiens est rentrée d'une mission d'enquête en Amérique centrale et a formulé des recommandations destinées à accroître l'appui du Canada à l'initiative de Contadora, notamment: une aide financière à la vérification et à la supervision dans tout processus de maintien de la paix; la création d'une

---

(46) Pour une analyse détaillée, voir Susan Purcell, "Demystifying Contadora", Foreign Affairs, automne 1985, p. 74-75 et Tom Farer, "Contadora: The Hidden Agenda", Foreign Policy, été 1985, p. 59-72. La pression que l'impasse persistante a exercée sur la politique étrangère du Mexique en particulier est reflétée dans les articles récents de Jorge Castaneda, "Don't corner Mexico", Foreign Policy, automne 1985, p. 75-90 et Carlos Fuentes, "Storm Warnings", Canadian Forum, novembre 1985, p. 6-10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

liaison permanente entre le Canada et le groupe de contadora; et la nomination d'un ambassadeur itinérant dans la région.(47)

Malheureusement, à la fin de 1985, il n'y avait guère de bonnes nouvelles à signaler. Les relations entre le Nicaragua et les États-Unis ainsi que leurs alliés de l'Amérique centrale étaient toujours aussi tendues. Après des années de négociations laborieuses, la patience commençait à manquer. Mais ce qui est plus grave encore, du point de vue de la dynamique du processus, c'est que les deux pays les plus actifs au sein du groupe de Contadora, soit le Mexique et la Colombie, semblaient refréner leur participation en raison de graves crises internes. Au début de décembre 1985, le groupe de Contadora s'est donné jusqu'à la fin du moins pour arriver à une entente sur les questions de sécurité, la principale pierre d'achoppement du traité de paix révisé. S'il n'y avait aucun progrès, le groupe renoncerait à ses efforts. Toutefois, à la demande du Nicaragua, le groupe de Contadora a convenu peu après d'interrompre les négociations pendant cinq mois, en raison de l'incertitude causée par les élections au Guatemala, au Honduras et au Costa Rica. Certains observateurs, comme Jorge Castaneda, ancien conseiller du gouvernement mexicain actuellement au service du Fonds Carnegie pour la paix internationale (Carnegie Endowment for International Peace), soutenaient que l'initiative de paix de Contadora avait fait son temps. Néanmoins, la situation était extrêmement délicate, 1986 s'annonçant comme une année décisive pour l'initiative de Contadora.

Au tout début de l'année, un revirement de situation a ranimé, du moins temporairement, l'initiative de Contadora. Après trois décennies de dictature militaire, les Guatémaltèques ont en effet élu un président civil, le démocrate-chrétien Vinicio Cerezo, favorable à une reprise des négociations avec le Nicaragua. Lors des cérémonies qui ont marqué son installation, une question occupait une place de premier plan dans l'esprit de nombreux émissaires latino-américains qui étaient

---

(47) Tel que signalé dans le supplément "International Canada" de International Perspectives, novembre-décembre 1985, p. 6. On trouvera un examen utile du contexte dans lequel s'inscrit le groupe de Contadora ainsi que des options qui s'offrent à lui dans le rapport rédigé par Lisa North et al, pour le compte de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales et intitulé: Négotiations for Peace in Central America, Proceedings of the Roundtable held in Ottawa, 27-28 September 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

présents: comment redonner un nouveau souffle à l'initiative de Contadora? Par ailleurs, en janvier dernier, les ministres des Affaires étrangères du groupe de Contadora et du groupe de soutien de Lima se sont réunis au Venezuela; ils ont alors rédigé le message de Caraballeda, qui énonce à nouveau tous les principes fondamentaux d'un plan de paix régional visant à mettre un terme à l'intervention militaire étrangère et à la lutte des guérillas, tout en respectant la souveraineté de chaque pays et son droit à l'autodétermination. Le 10 février 1986, huit ministres des Affaires étrangères sont allés porter directement leur message à Washington, où ils ont rencontré le secrétaire d'État, George Schultz. Pas plus tard qu'en décembre, M. Schultz avait déclaré à une réunion de l'OEA que les États-Unis n'avaient pas l'intention de reprendre les pourparlers avec le Nicaragua. L'administration Reagan s'apprêtait d'ailleurs à demander au Congrès une aide supplémentaire de 100 millions de dollars pour les Contras. Les diplomates latino-américains se sont employés de leur mieux à convaincre les États-Unis de revenir sur leur décision à l'égard de ces deux questions. S'ils ont reçu un accueil froid, ils ont toutefois prouvé que le groupe de Contadora peut encore exercer d'énormes pressions internationales sur les principaux antagonistes dans la recherche d'une solution négociée plutôt que militaire.

Une autre percée importante s'est produite à la mi-mars 1986 lorsque le Nicaragua et le Costa Rica, sous un nouveau président, ont convenu d'établir une commission frontalière permanente qui se composerait d'inspecteurs venant des huit pays qui forment les groupes de Contadora et de Lima. C'était le premier accord vraiment solide que le processus de paix produisait depuis sa création et il a porté un dur coup à la cause des Contras. Le Nicaragua a exprimé sa volonté de conclure un accord semblable avec le Honduras, mais la tension a grimpé de nouveau à la fin de mars lorsque les forces nicaraguayennes ont apparemment pénétré dans le territoire du Honduras au cours d'opérations militaires contre les rebelles anti-sandinistes. De toute évidence, la question des Contras est la principale pierre d'achoppement à l'avancement du processus de paix. En avril, de nouveaux pourparlers tenus à Panama et réunissant treize ministres des Affaires étrangères ont achoppé lorsque le Nicaragua a refusé d'accepter l'échéance du 6 juin pour la signature d'un traité de paix avant que les Etats-Unis mettent fin à leur aide aux Contras. Le président du Nicaragua,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Daniel Ortega, a cependant laissé la porte ouverte à de nouvelles négociations. Le président Reagan a envoyé son "représentant spécial" Philip Habib dans la région, et les diplomates rassemblés à l'occasion de l'entrée en exercice du président du Costa Rica, M. Oscar Arias, au début de mai, faisaient preuve d'un optimisme prudent.

Même s'il ne se porte pas tout à fait bien, le processus de Contadora reste bien vivant. Le Canada est toujours prêt à offrir son aide, conscient des limites très nettes que comporte toute intervention extérieure dans la région, conscient aussi que même si le groupe de Contadora semble confronté à des problèmes insurmontables, il reste le seul organisme international qui essaie de trouver une solution politique aux conflits en Amérique centrale. C'est pourquoi il est impératif que le Canada appuie l'initiative de paix de Contadora. Toutefois, la forme que prendrait toute participation éventuelle du Canada à une commission de sécurité ou à des opérations de maintien de la paix demeure très vague. Le Livre vert parle avec optimisme du partage de notre savoir-faire, mais il précise également que les problèmes politiques et les coûts peuvent être considérables. Dans l'avenir prévisible du moins, le Canada restera probablement à la périphérie des efforts de médiation plutôt que de passer au centre.

LE RÔLE DU CANADA DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE COMMERCE ET L'AIDE À L'ÉTRANGER

Dans l'esprit des Nord-Américains, les pays de l'Amérique centrale évoquent l'image de la "république de bananes" où des autocrates et de riches propriétaires fonciers règnent sur des économies stagnantes et pauvres, liées à quelques cultures d'exportation. Cette image est dépassée. La crise actuelle est une crise de développement et non de stagnation. Le "séisme" politique de 1979 ne fut pas spontané; il avait ses causes. Il fut provoqué par un accroissement des attentes qui, lui, reposait sur une expansion économique et sociale rapide et soutenue. Entre 1950 et 1978, les républiques de l'Amérique centrale ont enregistré un taux annuel de croissance économique de 5,8 p. 100. Au cours de cette période, le revenu réel par habitant a doublé, les exportations se sont diversifiées et l'industrie manufacturière a connu un essor considérable, grâce en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

grande partie à la création en 1960 du Marché commun centraméricain (CACM). De plus, des progrès importants furent réalisés dans les domaines de la santé et de l'éducation: entre 1960 et 1977, le nombre de médecins a augmenté deux fois plus vite que la population et le nombre d'infirmières six fois plus vite. Le taux d'alphabétisation des adultes est passé de 44 à 77 p. 100 au cours d'à peu près la même période et le nombre d'élèves du niveau secondaire a grimpé de 12 à 29 p. 100 des enfants de ce groupe d'âge. La modernisation et l'amélioration du réseau médico-hospitalier public ont provoqué une explosion démographique. Entre 1950 et 1980, la population de la région a triplé, de sorte qu'aujourd'hui la moitié des habitants ont moins de 15 ans.(48)

Par contre, après plusieurs décennies de progrès apparent, plus de 40 p. 100 de la population de l'Amérique centrale vivaient encore dans un état "d'extrême pauvreté" selon des estimations faites au début des années 80. Le développement aggravait souvent les inégalités et révélait des failles critiques dans les institutions. Le conflit entre la croissance économique et la désuétude des structures sociales fut grave surtout au Guatemala, au Salvador et au Nicaragua, et il a pris encore plus d'ampleur à la fin des années 70 sous le coup d'une récession mondiale touchant les petites économies ouvertes et tributaires de facteurs extérieurs.(49) Malgré des tentatives de diversification et d'intégration dans le cadre d'un marché commun, ces économies n'ont pas réduit leur vulnérabilité aux cycles commerciaux étrangers. Les exportations demeurent le moteur de l'économie de ces pays. Dans toutes les républiques, le café et les bananes sont encore les principales sources de devises étrangères. Avec le sucre, le coton et le boeuf, ces cultures d'exportation comptent pour 50 à 65 p. 100 des recettes globales de devises. Ces trois principaux marchés étrangers correspondent à plus de

---

(48) Mark Falcoff, "How to Understand Central America", Commentary, septembre 1984, p. 31. Voir aussi les rapports annuels de la Banque mondiale (BIRD) et la Banque interaméricaine de développement (BID).

(49) Ibid. Le rapport de la Commission Kissinger signale une baisse très marquée du PIB entre les meilleures années (1977-1980) et 1983: Nicaragua (-38 p. 100), Salvador (-35 p. 100), Costa Rica (-23 p. 100), Guatemala (-14 p. 100), Honduras (-12 p. 100).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

75 p. 100 de la valeur des échanges commerciaux de marchandises de l'ensemble de la région; dans le cas du Salvador et du Honduras, ce pourcentage dépasse 80 p. 100.(50)

Les échanges commerciaux du Canada avec l'Amérique centrale ont augmenté jusqu'au début de la présente décennie et ont de nouveau enregistré un certain essor après 1982, mais ils sont présentement touchés par une nouvelle baisse du potentiel d'exportation, provoquée par une conjoncture économique défavorable et l'instabilité politique persistante. (Voir les tableaux qui suivent.) Le commerce du Canada avec l'Amérique centrale ne constitue qu'un minuscule pourcentage de l'ensemble de ses échanges commerciaux: les exportations aux six pays de la région sont passées de 0,2 p. 100 des exportations totales en 1970 à 0,1 p. 100 en 1983, tandis que les importations sont demeurées à 0,3 p. 100 de l'ensemble des importations au cours de la même période. Les investissements canadiens en Amérique centrale constituent également un faible pourcentage de l'ensemble des investissements à l'étranger.

Le Canada affiche un déficit commercial avec tous les pays de l'Amérique centrale, sauf le Panama. (Ces chiffres correspondent aux échanges commerciaux de marchandises et ne comprennent donc pas les services de consultation et de construction. Les autres éléments constitutifs de la balance commerciale globale, à savoir le tourisme, le produit de placements, le remboursement de prêts, etc., ne sont pas très importants.) Le Panama est unique, car il est un grand centre international de services financiers et de vente de gros qui sert d'autres pays de l'Amérique latine et des Antilles. Le fait que le Panama utilise le dollar américain dans ses opérations commerciales et qu'il possède une grande zone de libre-échange contribue à son attrait relatif auprès des exportateurs canadiens. Nos exportations dans l'ensemble de la région ont été concentrées dans les domaines suivants: le papier journal et les produits

---

(50) Voir l'excellente analyse de Victor Bulmer-Thomas, "Central American Integration, Trade Diversification and the World Market" dans Irvin and Gorostiaga, Towards an Alternative for Central America and the Caribbean, p. 194-212. Relancer le Marché commun centraméricain est un des objectifs du groupe de Contadora, mais il est peu probable dans l'avenir immédiat que ce mécanisme puisse relancer l'économie régionale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA AVEC LES PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1975-1985
(en millions de dollars)

	Moyenne 1975-1980	1981	1982	1983	1984	1985
Guatemala						
Exportations can.	19,0	17,7	34,0	15,3	21,5	16,8
Importations can.	20,9	35,8	23,1	20,8	36,3	26,1
Total	**39,9**	**53,5**	**57,1**	**36,1**	**57,8**	**42,9**
(Excédent/Déficit)	(- 1,9)	(-18,1)	(+10,9)	(- 5,5)	(-14,8)	(- 9,3)
Salvador						
Exportations can.	13,2	17,9	14,2	18,6	15,8	15,1
Importations can.	16,5	24,9	20,9	35,0	25,0	35,6
Total	**29,7**	**42,8**	**35,1**	**53,6**	**40,8**	**50,7**
(Excédent/Déficit)	(- 3,3)	(- 7,0)	(- 6,7)	(-16,4)	(- 9,2)	(-20,5)
Honduras						
Exportations can.	13,9	20,8	15,3	11,3	31,5	14,1
Importations can.	24,7	34,8	28,5	35,8	30,5	20,9
Total	**38,6**	**55,6**	**43,8**	**47,1**	**62,0**	**35,0**
(Excédent/Déficit)	(-10,8)	(-14,0)	(+13,2)	(-24,5)	(+ 1,0)	(- 6,8)
Nicaragua						
Exportations can.	7,4	15,7	15,6	15,9	22,5	18,4
Importations can.	14,6	52,0	26,6	32,3	45,3	25,6
Total	**22,0**	**67,7**	**42,2**	**48,2**	**67,8**	**44,0**
(Excédent/Déficit)	(- 7,2)	(-36,3)	(-11,0)	(-16,4)	(-22,8)	(- 7,2)
Costa Rica						
Exportations can.	22,9	22,0	15,9	21,9	21,3	21,0
Importations can.	28,4	38,5	32,3	62,5	38,6	41,3
Total	**50,3**	**60,5**	**48,2**	**84,4**	**59,9**	**62,3**
(Excédent/Déficit)	(-5,5)	(-16,5)	(-16,4)	(-40,6)	(-17,3)	(-20,3)
Panama						
Exportations can.	22,2	38,4	36,4	29,6	36,6	52,5
Importations can.	18,6	25,2	18,3	46,5	39,5	23,4
Total	**40,8**	**63,6**	**54,7**	**76,1**	**76,1**	**75,9**
(Excédent/Déficit)	(+ 3,6)	(+13,2)	(+18,1)	(+16,9)	(- 2,9)	(+29,1)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 1 (suite)

LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA AVEC LES PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1975-1985
(en millions de dollars)

	Moyenne 1975-1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ensemble de l'Amérique centrale						
Exportations can.	98,6	132,5	131,4	112,6	149,2	137,9
Importations can.	123,7	211,2	128,8	232,9	215,2	172,9
Total	223,3	343,7	260,2	345,5	364,5	310,8
(Excédent/Déficit)	(-25,1)	(-78,7)	(+ 2,6)	(-120,3)	(-66,0)	(-35,0)

Source: Statistique Canada et la Direction de l'expansion du commerce dans les Antilles et l'Amérique centrale, ministère des Affaires extérieures. Tous les chiffres ont été arrondis à un point décimal.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

ÉVOLUTION DE LA PART DU MARCHÉ, PAR PAYS, 1975-1985
(en pourcentage du total régional*)

	Moyenne 1975-1980	1981	1982	1983	1984	1985
Guatemala						
Exportations can.	19,3	13,3	25,9	13,6	14,4	12,2
Importations can.	16,9	17,0	17,9	8,9	16,9	15,1
Total	**17,9**	**15,6**	**21,9**	**10,4**	**15,9**	**13,8**
Salvador						
Exportations can.	13,4	13,5	10,8	16,5	10,6	10,9
Importations can.	13,3	11,8	16,2	15,0	11.6	20,6
Total	**13,4**	**12,5**	**13,5**	**15,5**	**11,2**	**16,3**
Honduras						
Exportations can.	14,1	15,7	11,6	10,0	21,1	10,2
Importations can.	20,0	16,5	22,1	15,4	14,2	12,1
Total	**17,4**	**16,2**	**16,8**	**13,6**	**17,0**	**11,3**
Nicaragua						
Exportations can.	7,5	11,8	11,9	14,1	15,1	13,3
Importations can.	11,8	24,6	20,7	13,9	21,1	14,8
Total	**9,9**	**19,7**	**16,2**	**14,0**	**18,6**	**14,2**
Costa Rica						
Exportations can.	23,2	16,6	12,1	19,9	14,3	15,2
Importations can.	23,0	18,2	15,1	26,8	17,9	23,9
Total	**22,6**	**17,6**	**18,5**	**24,4**	**16,4**	**20,0**
Panama						
Exportations can.	22,5	30,0	27,7	26,3	24,5	38,1
Importations can.	15,0	11,9	14,2	20,0	18,4	13,5
Total	**18,4**	**18,5**	**21,0**	**22,0**	**20,9**	**24,4**

* Nota: Les pourcentages sont approximatifs et il se peut que le total ne donne pas 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

du papier; les pièces d'automobile; le matériel de transport et de communication; les aménagements hydroélectriques; les systèmes d'eau potable; l'exploitation minière; les machines; le matériel médical; les engrais; et certains produits alimentaires. Les importations provenant de l'Amérique centrale se composent principalement de matières premières: les bananes, le café et d'autres denrées alimentaires, des métaux et quelques produits manufacturés.

Comme la situation économique se détériorera probablement davantage au Guatemala, au Salvador, au Nicaragua et au Honduras, les perspectives commerciales sont sombres. Le Honduras est le pays le plus pauvre de l'hémisphère après Haïti. Les trois autres pays ont souffert énormément de la guerre civile qui a fait des dizaines de milliers de victimes, causé des ravages et entraîné une perte de productivité. Dans toute la région, le bas prix des matières premières, la faiblesse des marchés étrangers et la hausse des dettes extérieures ont nui aux investissements et ont poussé des régimes déjà précaires à chercher désespérément de nouvelles sources de capitaux. Les prêts et les crédits, qu'ils soient consentis sous la forme d'aide bilatérale ou par l'entremise de banques multilatérales de développement, sont devenus essentiels pour empêcher l'effondrement de l'économie. Par ailleurs, le Guatemala, le Salvador et le Nicaragua sont considérés comme des risques particulièrement mauvais et ils ont été incapables, ou ont refusé, d'accepter les programmes d'aide du Fonds monétaire international (FMI) en raison des conditions imposées par ce dernier. La situation financière du Costa Rica a atteint l'ampleur d'une crise en 1982, mais après plusieurs années difficiles, ce pays a réussi à négocier un programme de sauvetage auprès du FMI. Au Nicaragua, la guerre contre les Contras ainsi que l'embargo des États-Unis sur le commerce et l'aide au développement ont fait des ravages, sans parler du manque de devises étrangères dont les Sandinistes ont hérité lorsque l'ancien dictateur Somoza a quitté le pays, laissant de mauvaises créances et un trésor national en faillite. Le Canada a récemment supprimé le contingentement des importations de boeuf en provenance du Nicaragua. De petites mesures commerciales comme celle-ci sont utiles, mais elles ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

cachent pas la nécessité d'une aide massive pour relancer l'économie de ces pays.

Le gouvernement américain a consacré beaucoup plus d'argent à l'Amérique centrale que le Canada, un fait qui n'a rien d'étonnant. Suite au lancement de "L'Alliance pour le progrès" du président Kennedy, Washington a versé environ 2 milliards de dollars en aide dans la région au cours des années 60 et 70. Des sommes encore plus considérables furent prévues au début des années 80 dans le cadre de l'Initiative pour le bassin des Caraïbes (IBC) du président Reagan. Cependant, l'IBC excluait le Nicaragua et accordait d'énormes sommes d'argent aux gouvernements du Salvador et d'autres alliés militaires dans la région. La présence du Canada a été beaucoup plus réduite, mais la politique d'Ottawa visant le maintien des relations commerciales avec le Nicaragua et l'accroissement de son assistance à ce pays contraste vivement avec les sanctions imposées par Washington. La réserve du Canada face à l'IBC et les propositions de la Commission Kissinger ont souligné la divergence fondamentale entre les stratégies des deux pays. Le Canada appuie l'augmentation de l'aide économique, mais sans le programme idéologique et stratégique qui sous-tend l'IBC.

La politique canadienne régissant l'approbation de nouveaux projets d'aide est demeurée conforme à un accord multilatéral conclu lors d'une réunion tenue à Nassau en juillet 1981 et dont le texte précisait qu'une approche au développement social et économique qui est dépourvue de considérations militaires et de conditions préalables d'ordre politique présente des avantages considérables.(51) Le Canada a aussi eu sa propre mini-version de l'IBC. En janvier 1981, il a annoncé son intention de doubler son assistance à l'ensemble des Antilles du Commonwealth, et ainsi de la porter à 350 millions de dollars au cours des cinq années suivantes. En février 1982, il a annoncé son intention d'affecter jusqu'à concurrence de 106 millions de dollars aux pays de l'Amérique centrale entre 1982 et

---

(51) Les ministres des Affaires étrangères du Canada, du Mexique, du Venezuela et des États-Unis se sont réunis pour discuter des mesures à prendre pour relancer les économies des pays du bassin des Caraïbes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1987, tandis qu'au cours de la décennie précédente (1972-1982), il avait consenti seulement 60 millions de dollars en aide à cette région.

Entre 1980 et 1983, l'apport du Canada au bassin des Caraïbes s'est élevé à environ 216,3 millions de dollars répartis ainsi: environ 130 millions aux Antilles du Commonwealth; 50,9 millions aux pays de l'Amérique centrale (15,1 millions au Honduras; 12,5 millions au Nicaragua; 10,3 millions au Salvador; 6,8 millions au Guatemala; 4,8 millions au Honduras; 1,4 million au Panama;(52) 30,5 millions à Haïti et 4,9 millions à la République Dominicaine. De plus, 98 p. 100 des importations canadiennes provenant du bassin des Caraïbes (pourcentage exprimé en fonction de la valeur des marchandises) sont déjà admises en franchise ou bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés canadiens.

Le Canada a augmenté son apport en Amérique centrale parce qu'il estimait que l'insuffisance du développement économique et social était la cause principale de l'instabilité militaire et politique dangereuse dans la région. Son soutien ne visait pas à pénaliser ni à récompenser les pays selon leur idéologie politique. Cependant, le Canada a établi une distinction dans les cas où les violations des droits de l'homme étaient massives et persistantes. Au Salvador et au Guatemala, la planification de tous les projets d'aide bilatérale directe fut interrompue en raison des luttes intestines, de leurs répercussions sur les droits de l'homme et de la difficulté d'exécuter des programmes d'aide dans ces pays. Le Canada a continué à accorder une assistance purement humanitaire par l'entremise d'organisations non gouvernementales et d'organismes internationaux afin d'aider à combler les besoins croissants des victimes dans ces pays. En contraste avec la politique américaine, le Canada fut à l'avant-garde lorsqu'il a offert d'accueillir un plus grand nombre de

---

(52) Ministère des Affaires extérieures, Communiqué de presse, Ottawa, le 29 août 1983. Les sommes affectées au Honduras, au Guatemala et au Salvador comprennent la dernière étape d'engagements faits avant 1977-1981, alors que la somme affectée au Nicaragua reflète le démarrage de projets et d'opérations en 1980 qui furent marqués par les retards initiaux habituels. L'aide au Nicaragua se composait principalement d'aide alimentaire (4,5 millions de dollars) et du programme des organisations non gouvernementales (4,7 millions de dollars).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

réfugiés.(53) En 1982, le "contingent" de l'Amérique latine est passé à plusieurs milliers de réfugiés par an. Le Canada a aussi établi un programme spécial pour les prisonniers politiques amnistiés du Salvador. Parmi les 2 000 réfugiés latino-américains que le Canada a accueillis en 1983, 75 p. 100 étaient Salvadoriens. De plus, le Canada a versé 3 millions de dollars au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) afin d'aider à établir des réfugiés dans des camps temporaires ou à long terme à travers l'Amérique centrale.(54) En 1985, le gouvernement Mulroney a augmenté l'objectif canadien pour l'établissement permanent de réfugiés politiques venant de l'Amérique latine; ce chiffre est passé à 3 000 sur un total général de 11 000.

Entre 1985 et 1989, le Canada prévoit maintenant affecter environ 160 millions de dollars à l'aide publique au développement en Amérique centrale, les principaux bénéficiaires étant le Honduras, le Nicaragua et Costa Rica. Les tableaux suivants donnent un aperçu de l'aide que le Canada a versée à la région au cours de la présente décennie.(55) Letableau 3 présente l'assistance de gouvernement à gouvernement accordée dans le cadre du programme bilatéral de l'ACDI à partir de l'exercice financier qui a vu la révolution nicaraguayenne et jusqu'en 1985. Le

---

(53) Le Service de l'immigration des États-Unis a expulsé comme "étrangers illégaux" des milliers de citoyens de l'Amérique centrale qui fuyaient la répression politique et la pauvreté dans leur pays. Le mouvement appelé "Sanctuary", une filière clandestine qui accueille ces réfugiés, a été constamment harcelé et il a été traduit en justice. L'asile politique est accordé régulièrement aux réfugiés du Nicaragua seulement (et, il va sans dire, de Cuba). La politique très différente du Canada envers les réfugiés a probablement ses détracteurs parmi les groupes de droite dans la région. En septembre 1985, un diplomate canadien fut attaqué par des hommes armés inconnus dans la ville de Guatemala.

(54) Notre ambassade au Guatemala s'occupe de la plupart des demandes d'asile des réfugiés. Pour un rapport de première main, voir Steve Lucas, "The Gatekeeper", Saturday Night, juin 1984, p. 28-40.

(55) Pour une analyse critique détaillée, voir aussi le document publié récemment par le Latin American Working Group (LAWG), "Overview of Canadian Aid to Central America 1980-1985", LAWG Letter, vol. IX, n° 3,, Toronto, 1986.

Tableau 3

L'AIDE DE GOUVERNEMENT À GOUVERNEMENT DU CANADA AUX PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1979-1985
en millions de dollars (en % du total régional)

	Exercice financier					
	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985
Guatemala	2,94 (31,6)	1,33 (16,5)	1,17 (7,4)	2,57 (24,1)	0,86 (5,1)	0,82 (2,4)
Salvador	1,37 (14,7)	2,66 (33)	6,21 (39,4)	0,54 (5,0)	0,53 (3,1)	0,51 (1,5)
Honduras	4,62 (49,7)	3,68 (45,7)	3,25 (20,6)	3,57 (33,5)	1,97 (11,6)	19,36 (56,7)
Nicaragua	0,20 (2,2)	0,20 (2,5)	4,65 (29,5)	0,59 (5,5)	7,15 (42,1)	6,6 (19,4)
Costa Rica	0,17 (1,8)	0,14 (1,7)	0,35 (2,2)	3,23 (30,3)	6,34 (37,3)	6,64 (19,5)
Panama	-	0,04 (0,5)	0,15 (1,0)	0,15 (1,4)	0,15 (0,9)	0,18 (0,5)
Total, Amérique centrale	**9,30**	**8,05**	**15,78**	**10,65**	**17,00**	**34,12**
Total, Amérique centrale et Antilles	42,16 (3,4 p. 100 de l'APD totale)	36,08 (2,8 p. 100 de l'APD)	55,51 (3,7 p. 100 de l'APD)	43,91 (2,6 p. 100 de l'APD)	62,88 (3,5 p. 100 de l'APD)	102,20 (4,9 p. 100 de l'APD)

* Pour cet exercice, il y a un léger écart entre le montant global de l'APD indiqué dans le Rapport annuel de 1982-1983 de l'ACDI et celui qui figure au Rapport annuel de 1984-1985. J'ai utilisé le chiffre le plus bas, tiré de ce dernier rapport.

Source: Rapports annuels de l'ACDI, diverses années.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

tableau 4 récapitule l'ensemble des décaissements d'APD dans la région, y compris les fonds des ambassades (FAM) et les subventions versées par les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé. Le tableau 5 compare l'assistance de gouvernement à gouvernement accordée au cours de l'exercice en cours, de l'exercice précédent et du dernier exercice pour lequel des données complètes sont disponibles. L'aide du Canada aux pays de l'Amérique centrale constitue toujours un très petit pourcentage du budget de l'aide bilatérale de l'ACDI et de l'ensemble de l'APD, qui devraient atteindre 2,3 milliards de dollars en 1986-1987. De plus, pour des raisons évidentes, la prestation de cette assistance reflète les difficultés et les incertitudes du milieu dans ces pays. Des retards dans la planification et l'exécution des projets n'ont rien d'extraordinaire, surtout lorsqu'il s'agit de grands projets auxquels participent plusieurs pays. Dans l'évaluation des fluctuations annuelles, il ne faut pas oublier que les engagements de fonds sont habituellement étalés sur au moins trois ou quatre exercices financiers.

Comme il est précisé précédemment, l'aide consentie au Guatemala et au Salvador est très faible, à cause de l'interruption du financement de projets bilatéraux en 1981. Ces reliquats se composent des dernières étapes d'engagements antérieurs ainsi que des sommes versées par l'ambassade (les fonds administrés par les missions). À la fin de 1984, cependant, le gouvernement a annoncé qu'il renouvellerait son programme d'aide bilatérale au Salvador. (Au cours des deux années qui ont précédé l'interruption du programme, le Salvador a reçu plus de 10 millions de dollars en aide et le Guatemala près de 7 millions de dollars, alors que le Honduras en a reçu 15 millions, le Nicaragua 12,5 millions et le Costa Rica 4,85 millions.) Cette reprise fut décidée suite à l'amélioration de la situation sous le gouvernement nouvellement élu d'un président démocrate-chrétien modéré, Napoleon Duarte. Selon le Rapport annuel de 1984-1985 de l'ACDI, "l'assistance de l'ACDI à ce pays consistera surtout à venir en aide aux milliers de personnes déplacées par le conflit civil". Le Guatemala a aussi un nouveau gouvernement civil, dirigé par le démocrate-chrétien Vinicio Cerezo. Bien que la reprise de l'aide bilatérale au Guatemala soit encore pour demain, de nouveaux projets sont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Tableau 4

TOTAL DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT CONSENTIE AUX PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, PAR TRUCHEMENT, 1980-1985
(en milliers de dollars)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	Total 1980-81/1984-85
Bilatérale	7 738,9	10 282,3	9 895,7	12 818,7	30 837,8	71 573,4
FAM*	470,6	1 218,6	1 750,0	1 900,0	1 872 1	7 211,3
ONG	3 230,0	4 315,0	4 290,8	7 261,7	4 918,8	24 016,3(1)
Coopération industrielle	945,0	664,0	677,0	570,0	282,9	3 138,9
Coopération institutionnelle	87,0	640,0	1 427,0	1 477,0	1 281,9	4 912,9(2)
Aide alimentaire	-	4 500,0	-	3 000,0	-	7 500,
	12 475,5	**21 619,9**	**18 040,5**	**27 027,4**	**39 193,5**	**118 352,8**

(1) De cette somme, 5 475 $ provenaient des fonds d'aide bilatérale (projets visant des pays particuliers).

(2) De cette somme, 1 563,9 $ provenaient des fonds d'aide bilatérale (projets visant des pays particuliers).

* FAM: Fonds administrés par les missions
ONG: Organisation non gouvernementale

Source: Latin American Working Group, "Overview of Canadian Aid to Central America 1980-85", annexe I, p. 3. Les "projets visant des pays particuliers" font partie d'une expérience tentée récemment et dans le cadre de laquelle des sommes assez importantes d'aide bilatérale sont affectées à des projets prioritaires par l'entremise d'ONG (les subventions de contrepartie étant calculées au taux de 9:1 contrairement au taux habituel de 2:1 ou 3:1). Les résultats obtenus jusqu'à maintenant sont inégaux. La "coopération industrielle" désigne les projets entrepris en collaboration avec des entreprises privées canadiennes. La "coopération institutionnelle" comprend les fonds versés à des ONG internationales et à d'autres institutions qui exécutent des projets dans la région; ce programme relève de la Direction générale des programmes spéciaux de l'ACDI.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 5

L'AIDE DE GOUVERNEMENT À GOUVERNEMENT CONSENTIE AUX PAYS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE, 1984-1987
en milliers de dollars (en % du total régional)

	Dépenses réelles 1984-1985*		Dépenses prévues 1985-1986**		Dépenses prévues 1986-1987***	
Guatemala	0,82	(2,4)	0,46	(2,7)	0,36	(1,7)
Salvador	0,51	(1,5)	0,38	(2,3)	4,63	(21,3)
Honduras	19,36	(56,7)	2,93	(17,5)	2,60	(12,0)
Nicaragua	6,61	(19,4)	6,15	(36,7)	8,83	(40,7)
Costa Rica	6,64	(19,5)	6,75	(40,3)	5,13	(23,6)
Panama	0,18	(0,5)	0,08	(0,5)	0,15	(0,7)
Total	**34,12**		**16,75**		**21,7**	

* ACDI, Rapport annuel, 1984-1985.

** Données fournies par l'ACDI. Les chiffres définitifs ne sont pas encore disponibles.

*** Données fournies par l'ACDI. Les estimations du plan quinquennal de 1986-1987 à 1990-1991 sont présentement à l'étude à l'Agence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

en voie de planification au Salvador. Lors d'une visite en juin 1985, l'honorable Monique Vézina a annoncé que le Canada accorderait une ligne de crédit de 8 millions de dollars,(56) étalés sur deux ans; plus de la moitié de cette somme sera probablement dépensée au cours du prochain exercice financier. Ce crédit sera consacré à des programmes destinés aux personnes déplacées et aux nécessiteux. Les modalités de financement dans ce cas-ci sont plutôt délicates et elles comportent une entente "de contrepartie". La ligne de crédit sera financée à partir de la vente de dons d'engrais canadiens (par le gouvernement salvadorien à l'intérieur du Salvador) et le produit de ces ventes servira à créer un fonds spécial en devises locales. Une ONG canadienne administrera le fonds, remplissant le rôle d'agent d'exécution de l'ACDI. En revanche, les fonds seront transmis par l'intermédiaire d'ONG locales au Salvador. Ainsi, bien que l'autorisation provienne du gouvernement, ce sont des ONG implantées au Canada et au Salvador qui seront chargées de l'exécution même du programme.(57)

Un des pays les plus pauvres de l'hémisphère (avec un PNB par habitant de 670 $ U.S. en 1983), le Honduras est le seul pays de concentration, ou de "catégorie I" selon la terminologie de l'ACDI, en Amérique centrale. Il a traditionnellement reçu la plus grande part de l'APD du Canada. Cependant, depuis 1982 à peu près, l'instabilité politique provoquée par l'énorme présence militaire et économique des États-Unis et par l'escalade du conflit avec le Nicaragua a nui à la planification de projets. En 1983, l'ACDI a entrepris une revue complète de son programme au Honduras. À cause de ces incertitudes, les décaissements au Honduras se sont élevés à seulement 2 millions de dollars environ au cours de l'exercice de 1983-1984. Le Nicaragua fut le plus grand bénéficiaire de notre aide bilatérale cette année-là; il a reçu environ 7 millions de dollars. En 1984-1985, la part du Honduras a gonflé

---

(56) Cette somme a été porté à 8,9 millions de dollars à cause de l'augmentation des frais d'administration.

(57) Pour une analyse plus détaillée des complexités et des problèmes que présente l'aide d'ONG à l'Amérique centrale, voir l'étude du LAWG, "Overview of Canadian Aid to Central America 1980-1985", p. 19-23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

à près de 20 millions de dollars. Ce fut un cas exceptionnel, cependant, attribuable à l'octroi d'un très gros prêt dans le cadre de la contribution du Canada à un projet hydroélectrique entrepris sous les auspices de la Banque mondiale. Le programme bilatéral du Canada demeure nettement inférieur aux décaissements moyens d'autrefois à cause des difficultés signalées plus haut et notamment des changements intervenus dans le gouvernement hondurien et ses priorités, changements qui ont soulevé des questions au Canada quant à notre rôle et à la capacité du pays d'absorber efficacement plus d'aide canadienne. Une reprise de l'octroi de fonds est néanmoins prévue. Selon le plan de l'ACDI portant sur les années 1986-1987 à 1990-1991, le Honduras sera de nouveau le bénéficiaire n° 1 de l'aide canadienne; un plafond de 50 millions de dollars est prévu, soit plus du double de la somme prévue pour le Nicaragua (environ 20 millions de dollars).(58)

Malgré les controverses suscitées par la politique et l'idéologie, le Canada a établi un programme considérable d'aide au Nicaragua. Sur les décaissements de 6,15 millions de dollars prévus pour l'exercice en cours, environ la moitié sera affectée au secteur agricole (bétail, engrais, matériel) et tirée d'une ligne de crédit de 13 millions de dollars autorisée il y a deux ans; environ 1,7 million de dollars seront versés sous la forme de prêts et de subventions et seront consacrés à l'aménagement de systèmes d'eau potable; le solde ira à divers projets particuliers, exécutés par des ONG et financés au moyen de subventions de contrepartie. En 1984-1985, l'ACDI a approuvé un prêt de 7,5 millions de dollars pour la réhabilitation et la construction de systèmes d'eau potable ainsi qu'un prêt de 10,4 millions de dollars pour la construction d'une centrale géothermique, Momotombo II. Puis en juin 1985, lors de sa visite à Managua, la ministre des Relations extérieures, l'honorable Monique Vézina, a annoncé qu'une ligne de crédit supplémentaire de 11,8 millions de dollars serait consentie dans le cadre du projet de Momotombo. Le Nicaragua pourra puiser à ce crédit pendant trois ans à compter du nouvel exercice financier; il sera alors le plus grand bénéficiaire d'aide

---

(58) Ces chiffres ont été soumis à l'étude du Cabinet et ils ne sont pas encore officiels.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

canadienne (tout comme en 1983-1984). Le gouvernement a maintenu une approche constante et prudente à l'octroi d'assistance au Nicaragua; il a refusé de désigner le Nicaragua comme pays de concentration aux fins des programmes de financement de l'ACDI, une mesure que certains avaient recommandée. Malgré cette prudence, le Canada a affecté 42 millions de dollars en aide au Nicaragua depuis 1980, dont 19 millions depuis le mois de septembre 1984.

L'aide au Costa Rica a aussi été augmentée, du moins temporairement, en réponse aux besoins économiques pressants. En 1984-1985, l'ACDI a consenti un prêt de 15 millions de dollars pour la fourniture d'engrais et une contribution de 3 millions de dollars pour un programme de bourses d'études au Canada. En 1985-1986, le Costa Rica sera le bénéficiaire n° 1 de l'APD du Canada, mais cette aide diminuera probablement à mesure que la situation s'améliorera. Au Panama, où nos perspectives commerciales sont les plus prometteuses, l'aide canadienne est très faible.

Dans l'ensemble, bien que l'aide du Canada aux pays de l'Amérique centrale n'ait jamais été énorme, elle a pris une ampleur considérable au cours de la présente décennie, les principaux bénéficiaires en étant le Honduras, le Nicaragua et le Costa Rica. Cette assistance est particulièrement importante compte tenu de la pénurie de devises étrangères qui afflige l'économie des pays de cette région. Une partie considérable de l'aide canadienne a été versée sous la forme de prêts; par conséquent, la décision de transformer tous les prêts de l'ACDI en subventions, que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable Joe Clark, a annoncée après le budget du mois de février 1986, devrait avantager les pays de l'Amérique centrale. On peut s'attendre à l'octroi d'un plus grand nombre de subventions de contrepartie par suite de l'accroissement de l'activité des ONG dans la région.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"LES DROITS DE L'HOMME", "LA DÉMOCRATISATION" ET D'AUTRES QUESTIONS QUI INTÉRESSENT LES ARTISANS DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Le Canada a tenté autant que possible, et avec un succès incertain, d'adopter une position pacifique "neutraliste" à l'égard des conflits en Amérique centrale. Le gouvernement ne veut pas être entraîné davantage dans l'impasse de la révolution et la contre-révolution où les "combattants de la liberté" d'une partie sont les collaborateurs "terroristes", "subversifs" ou "impérialistes" de l'autre -- une attitude qui se comprend bien. Le Canada a toujours condamné toute violence dans la région, quelle qu'en soit la source ou l'assise idéologique. Ottawa a réservé un accueil froid à la croisière de "démocratisation" et de libre entreprise de l'administration Reagan dans laquelle le Nicaragua (qui compte moins de 3 millions d'habitants) est devenu le front de la défense du Monde libre contre le Communisme. Par ailleurs, les responsables de la politique étrangère conviennent aussi, du moins tacitement, que le bassin des Caraïbes fait partie de la sphère d'influence des États-Unis et que les intérêts stratégiques des États-Unis dans la région, en tant que superpuissance, sont légitimes. Les allégations que le Nicaragua est un "suppôt soviéto-cubain" qui exporte la révolution à ses voisins sont prises plus au sérieux que celles voulant que le Honduras soit un suppôt des États-Unis, menant une guerre illégale contre les Sandinistes. L'"impartialité" du Canada est marquée d'un penchant en faveur des États-Unis: l'influence des États-Unis dans la région est encore jugée beaucoup plus favorablement que celle des Soviétiques ou des Cubains.

L'administration Reagan soutient qu'elle défend les droits de l'homme et la démocratie en Amérique centrale. Le Canada n'est pas neutre dans l'antagonisme Est-Ouest et il ne souscrit pas à la doctrine de "l'équivalence morale" des deux superpuissances. Par amitié et par alliance, Ottawa est prédisposé à appuyer les objectifs de la politique étrangère des États-Unis, mais en Amérique centrale, les intérêts en jeu sont notoirement controversés. Beaucoup de Canadiens mettent en doute la version américaine des événements. Par ailleurs, le gouvernement possède peu de sources directes d'information et d'analyse. De plus, Ottawa est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

confronté à d'autres dilemmes dans ses tentatives pour maintenir une marge d'indépendance essentielle. La tendance la plus prudente a été la voie de la moindre intervention: par exemple, se placer "au-dessus de la politique" dans le cas de prêts bancaires multilatéraux au Nicaragua(59) ou soutenir dans le contexte de l'initiative de paix de Contadora que les problèmes sont internes et doivent, en dernier ressort, être réglés par les Latino-Américains eux-mêmes. Si le Canada a ses préférés, c'est en qualité de spectateur et non de combattant. Le Canada ne veut pas être perçu comme un allié d'une partie ni de l'autre et encore moins comme un adversaire. Cette stratégie ne dégage le gouvernement que partiellement; elle implique que les choix ne sont pas aussi nets que ceux que Washington présente. Aux yeux du Canada, la situation en Amérique centrale est un kaléidoscope turbulent en nuances de gris et ne saurait être peinte en noir et blanc.

Quelques exemples suffiront pour montrer que la politique canadienne est souvent tout aussi confuse. Le respect des droits de l'homme est une question explosive qui suscite d'Ottawa une réaction ambivalente et timide type. Alors que le gouvernement américain distingue le Nicaragua pour ses atteintes aux libertés civiles, la plupart des associations de défense des droits de l'homme focalisent sur les activités des forces de l'État et des groupes de droite (les "escadrons de la mort", les disparitions, la torture et ainsi de suite) dans les pays qui bénéficient de l'appui de Washington. Dans son rapport publié en février 1986, Amnistie internationale accuse les Sandinistes d'intimider et d'harceler systématiquement ses adversaires, mais l'association condamne

---

(59) Le Canada a toujours déploré la "politisation" des décisions financières à la Banque interaméricaine de développement dont le Nicaragua fait partie. En 1983, les États-Unis ont opposé leur veto à un prêt rural de 2,2 millions de dollars au Nicaragua. En 1985, les États-Unis furent de nouveau les seuls parmi les 23 membres de la BID à bloquer un prêt agricole de 58 millions à ce pays. Les groupes religieux et les associations de défense des droits de l'homme ont appuyé la position du Canada sur "l'ingérence politique" dans le cas du Nicaragua, mais elles ont aussi incité les institutions internationales de crédit d'assujettir l'octroi de prêts à des critères reposant sur les droits de l'homme. ("Canada wants bank free from interference", Toronto Globe and Mail, le 20 mars 1986; "U.S. blocks Nicaragua from obtaining loans", The Citizen, Ottawa, le 1er avril 1986).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

encore plus sévèrement les Contras qui sont accusés de nombreuses atrocités.(60) Le gouvernement nicaraguayen soutient que la guerre a fait plus de 12 000 victimes et il avoue qu'il a fait des erreurs, tout particulièrement dans son traitement des Indiens Miskitos. La situation est en effet complexe.(61) Mais sur le fond, le gouvernement canadiena fait très peu de déclarations; il cherche plutôt à éviter la controverse. Les prêts et les crédits devraient être consentis en fonction de critères économiques; les échanges commerciaux et l'aide ne devraient être touchés que si les violations des droits de l'homme sont si énormes et systématiques qu'elles empêchent le maintien de relations "normales". En règle générale, le respect des droits de l'homme n'a pas été bien intégré dans la politique étrangère du Canada. Le gouvernement ne veut pas en tenir compte pour des raisons stratégiques pratiques et parce qu'il n'est pas équipé pour y faire face. Comme le fait remarquer Ed Dosman:

> À l'extérieur du gouvernement, les organisations non gouvernementales qui se font le plus entendre sont les divers groupes de solidarité et de défense des droits de l'homme à travers le pays. Par ailleurs, il y a aussi de puissants sentiments anticommunistes et antisoviétiques parmi beaucoup de communautés canadiennes, et notamment les communautés venant de l'Europe de l'Est et de l'Asie du Sud-Est, qui ne mettent jamais en doute les allégations d'une menace "soviéto-cubaine" en Amérique centrale. Le ministère des Affaires extérieures se rend compte de cette divergence d'opinion; il se rend compte également que la communauté antillaise au Canada fut partagée sur l'invasion de la Grenade. En partie à cause de ces divergences, le ministère a abordé la question des droits de l'homme en la définissant étroitement en fonction, par exemple, de la politique envers les réfugiés -- une politique qui est aujourd'hui humaine et éclairée -- plutôt qu'en fonction des causes structurelles des violations des droits de l'homme. De fait, le mouvement de défense des droits de l'homme au

---

(60) Pour un portrait qui glace le sang, voir Christopher Dickey, With the Contras, General Publishing, 1986. M. Dickey fut le directeur du bureau du Washington Post en Amérique centrale de 1980 à 1983. Au mois de mars 1986, un missionnaire canadien, le frère William Arsenault, était assassiné, apparemment par des rebelles nicaraguayens.

(61) Pour un excellent rapport sur les forces qui s'opposent, voir Robert Leiken, "The Battle for Nicaragua", New York Review of Books, le 13 mars 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> Canada a très peu influé sur la politique officielle, sauf en ce qui a trait aux préoccupations humanitaires. Il est difficile de trouver d'importants marchés qui ont avorté à cause de violations des droits de l'homme. Les relations entre le Canada et le Guatemala présentent un aspect byzantin humoristique par le souhait du Canada d'établir un équilibre entre les échanges commerciaux et les respect des droits de l'homme.(62)

La "démocratisation" est un autre idéal controversé que le Canada soutient comme principe général, mais qu'il a tendance à éviter en pratique. Le Canada ne croit pas qu'il a la mission d'enseigner la démocratie à tous les pays. Le gouvernement a rarement été prêt à aller plus loin qu'appuyer la tenue d'élections et d'inciter toutes les parties à discuter et à faire des concessions. Sur ce sujet aussi, il y a une certaine confusion. Le Canada est favorable au régime du président Duarte au Salvador, il est heureux du rétablissement d'un régime civil dans plusieurs autres pays et il a même fait état de certaines réformes et améliorations au Nicaragua, malgré la guerre qui sévit. Cependant, il n'a

---

(62) "Hemispheric Relations in the 1980s", p. 57. Sur la question du Guatemala, voir aussi Philippe LeBlanc, "Canada at the UN Human Rights Commission", International Perspectives, septembre-octobre 1985, p. 21-22; et pour une critique générale antérieure, voir Sheldon Gordon, "The Canadian government and human rights abroad", International Perspectives, novembre-décembre 1983, p. 8-10. Le Sous-comité sur les relations du Canada avec l'Amérique centrale et les Antilles a tenté d'établir un équilibre sur la question des droits de l'homme. Dans son rapport présenté le 29 juillet 1982, il recommandait que l'octroi d'aide au Guatemala ne reprenne pas avant que le gouvernement guatémaltèque ait fait de sérieux efforts pour réduire les violations des droits de l'homme et que l'octroi d'aide au Salvador reprenne uniquement si le gouvernement salvadorien exécute efficacement ses réformes agraires et fait d'importants progrès en vue de diminuer les violations des droits de l'homme commises par les forces gouvernementales. Le sous-comité recommandait également que le maintien de l'aide au Nicaragua soit lié à la présence, dans ce pays, de forces armées strictement défensives. Il a aussi recommandé qu'une association de parlementaires pour les droits de l'homme soit créée pour contrôler le respect des droits de l'homme, notamment dans les pays avec lesquels le Canada a d'importantes relations. Cette idée ne s'est jamais concrétisée, mais le nouveau comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes a l'occasion de réaliser cet objectif et ainsi d'amener le gouvernement à accorder plus d'attention au problème du respect des droits de l'homme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pas envoyé d'observateurs officiels au Nicaragua en novembre 1984 pour y surveiller les élections -- un exception flagrante. En effet, ces événements se sont produits sans que le Canada forme une vision cohérente de la démocratie en Amérique centrale, et plus précisément des conditions nécessaires à un dialogue et à une réconciliation nationale. Comme dans le cas de l'ébauche de traité de paix que le groupe de Contadora a rendu public en septembre 1984, les observations du gouvernement canadien sur le processus électoral en Amérique centrale ont porté sur des éléments d'ordre technique. Alors qu'un rôle aussi restrictif soit conçu de manière à être discret et inoffensif, les questions du respect des droits de l'homme et de la démocratie ne sont pas neutralisées aussi facilement.

Les Églises canadiennes sont parmi les plus grands partisans de l'intégration de ces questions dans la politique étrangère. Fait important à signaler, le rôle de l'Église fait aussi l'objet d'un grand débat et d'une guerre de propagande extraordinaire en Amérique centrale. La division est particulièrement forte dans l'Église catholique. Le ministre des Affaires étrangères du Nicaragua, Miguel d'Escoto, est un prêtre qui aime son franc-parler et qui appartient à un ordre missionnaire dont le siège est aux États-Unis. Le tout aussi éloquent cardinal de Managua, Miguel Obando y Bravo, est le symbole de l'opposition au régime sandiniste. Fait ironique, lorsque Somoza était encore au pouvoir, le cardinal Obando s'était joint à l'archevêque de San-Salvador, Oscar Romero, à la conférence des évêques latino-américains tenue à Puebla en 1979 pour plaider en faveur d'une déclaration condamnant vivement les violations des droits de l'homme dans leurs deux pays. L'archevêque Romero fut assassiné et il est devenu un martyr de l'opposition gauchiste au Salvador, mais au Nicaragua, sous la direction gauchiste des Sandinistes victorieux, le cardinal Obando fut rapidement associé aux "Contras". Le Nicaragua est le premier pays où règne une situation post-révolutionnaire de "théologie de la libération" et où l'Église est aux prises avec le rejet de son rôle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

traditionnel.(63) Le rôle que l'Église a joué dans le renversement récent de dictateurs corrompus à Haïti et aux Philippines indique que ce phénomène prendra peut-être de plus en plus d'importance.

L'administration Reagan soutient qu'il y a des "persécutions religieuses" au Nicaragua, mais les membres des Églises qui appuient la révolution sandiniste contestent avec véhémence ces allégations.(64) De fait, le gouvernement américain est lui-même la cible principale d'accusations semblables parce que, aux yeux de ses détracteurs, il soutient des régimes de droite sous lesquels l'Église "des prophètes" a été réprimée impitoyablement.(65) Les deux pôles de l'Église en Amérique centrale sont liés à des programmes politiques diamétralement opposés. L'avenir des diverses Églises et leur évolution interne ont donc une importance stratégique. Il est difficile d'envisager une solution pacifique sans la participation de l'Église. Dans la mesure où le Canada recherche une telle solution, le rôle de l'Église est une question qui

---

(63) Voir Schmitz, "The Uncomfortable Pew: Church-State Conflict in Latin American Perspective", dans Arch Ritter (édit.), Latin America and the Caribbean: Geopolitics, Development and Culture, Toronto, CALACS/ACELAC, 1984. Dans l'ensemble de l'Amérique latine et du Tiers Monde, les Églises ont subi une étonnante transformation politique. Certains chefs religieux envisagent les théologies politisées radicales et les mouvements qui les prêchent comme une menace à leur autorité. D'autres, comme Dom Helder Camara du Brésil, ont abandonné la position conservatrice de l'hiérarchie et adopté le programme révolutionnaire (bien que "non violent") de l'"Église des pauvres". (L'auteur s'entretenu avec Dom Helder et d'autres évêques de l'Amérique latine en 1977. Cette analyse repose donc sur des observations personnelles ainsi que sur des ouvrages publiés dont un grand nombre sont maintenant disponibles en anglais. Deux introductions utiles publiées récemment sont: "Visions of the Kingdom: The Latin American Church in Conflict", NACLA Report on the Americas, septembre-octobre 1985, p. 13-47, et Edward Cleary, Crisis and Change: The Church in Latin America Today, Orbis, Maryknoll, 1985. Sur le sujet de l'Amérique centrale, une analyse qui fait autorité est l'ouvrage de Philip Berryman, The Religious Roots of Rebellions: Christians in Central American Revolutions, Orbis, Maryknoll, 1984.)

(64) Ces partisans sont également nombreux en Amérique du Nord où la presse catholique publie souvent des reportages de première main sur la situation de l'Église au Nicaragua.

(65) Voir Penny Lernoux, Cry of the People, Doubleday, New York, 1980.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

intéresse la politique étrangère canadienne et qui met en doute la capacité du gouvernement de faire des évaluations indépendantes des événements et des situations dans les points chauds régionaux comme l'Amérique centrale. Voici, de plus, un autre cas où les préoccupations des Canadiens, telles qu'elles sont manifestées dans l'activité croissante des groupes religieux et des associations de défense des droits de l'homme, contestent la "realpolitik" étroite et "bilatéraliste" d'une politique étrangère centrée sur la "compétitivité" et la "sécurité" nationales.(66)

CONCLUSION

Le renversement dramatique du dictateur Somoza au Nicaragua en juillet 1979 a signalé le début d'une nouvelle période de révolution et de contre-révolution dans l'histoire de l'Amérique centrale, une histoire marquée par la guerre civile, l'ingérence de pays étrangers et la violation flagrante des droits de l'homme. Le cycle actuel de violence est exacerbé par deux facteurs: la crise économique et l'introduction dans les conflits de l'antagonisme Est-Ouest par le gouvernement américain qui perçoit les révoltes de la gauche au Guatemala et au Salvador ainsi que la victoire des Sandinistes au Nicaragua comme une menace grave à son hégémonie de longue date dans la région. Le Canada a été très peu mêlé à cette histoire et à ces intérêts stratégiques. Nos intérêts économiques en Amérique centrale sont aussi très faibles. Cependant, notre proximité des États-Unis et notre tradition de "gardien de la paix", conjuguées au vif intérêt que le public porte à la question, ont poussé les artisans de la politique à donner un rôle hémisphérique au Canada. Le débat sur la politique américaine, l'aide à l'étranger, les réfugiés, les droits de l'homme, la démocratisation, etc., n'a jamais été aussi intense qu'au sujet de

---

(66) Pour beaucoup de Canadiens, le débat sur le rôle de notre pays en Amérique centrale porte davantage sur la conscience des artisans de la politique que sur l'intérêt national. Selon un sondage que Decima Research a fait à l'été de 1985 pour le compte du ministère des Affaires étrangères, les attitudes des Canadiens à l'égard des affaires étrangères sont dominées par un élan humanitaire internationaliste. Cette constatation contraste avec l'école "réaliste" des relations internationales qui préconise une politique fondée sur l'intérêt national "objectif".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'Amérique centrale. Cette région du monde est donc devenue une préoccupation de la politique étrangère au cours des années 80, bien que la sécurité et les intérêts commerciaux du Canada soient concentrés ailleurs.

Dans sa politique envers l'Amérique centrale, le Canada a suivi soigneusement une voie modérée, favorisant les conditions nécessaires à la stabilité économique et politique de longue durée tout en fournissant une assistance humanitaire et technique à court terme. C'est une politique qui prétend être impartiale et indépendante. Comme le soutient David Kilgour dans un résumé utile:

> L'évaluation canadienne de la situation est particulière au Canada et répond à sa propre analyse. Le Canada croit fermement que la cause première de l'instabilité politique n'est pas la subversion, mais la pauvreté et l'injustice sociale, et tout particulièrement les sentiments de frustration que suscitent les disparités énormes et persistantes entre les riches et les pauvres. Le mécontentement et la violence dans la région sont les produits des problèmes socio-économiques internes et par conséquent, les meilleures solutions sont des réformes économiques, sociales et politiques. Le Canada reconnaît que l'ingérence de pays étrangers contribue à l'instabilité et à la violence, mais notre gouvernement ne souscrit pas à la thèse que l'ingérence soviétique dans les Amériques est la cause première de l'effusion de sang. Le Canada est inquiet de l'introduction de frictions Est-Ouest dans un problème que nous préférons situer dans un contexte Nord-Sud. Nous appuyons le retrait de toutes les forces militaires étrangères dans la région. Bien entendu, l'orientation de la politique étrangère du Canada n'est pas celle d'une superpuissance, mais elle reflète nos intérêts et objectifs nationaux. À cet égard, le Canada ne s'est pas joint aux États-Unis pour imposer un embargo sur les échanges commerciaux avec le Nicaragua; il maintient des relations diplomatiques et commerciales normales avec ce pays, comme avec le Cuba, et il augmente même son programme d'aide bilatérale. Cette stratégie est conforme à notre refus traditionnel d'asseoir nos relations économiques sur l'idéologie politique.
>
> Selon le Canada, les solutions régionales offrent les meilleures chances de résoudre les problèmes de sécurité dans la région. Nous appuyons sans réserve l'initiative de paix du groupe de Contadora (les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> gouvernements de la Colombie, du Mexique, de Panama et du Venezuela). En raison de sa longue expérience dans le maintien de la paix, le Canada a été prié de faire part de ses observations sur les éléments techniques et juridiques des propositions du groupe de Contadora. Les experts juridiques du ministère des Affaires extérieures ont examiné attentivement les méthodes de contrôle et de vérification et nos observations furent transmises sous le sceau du secret afin de ne pas politiser l'initiative davantage et ainsi nuire à ses chances de succès. La question de la participation du Canada à une éventuelle commission de sécurité en Amérique centrale devra être étudiée soigneusement à la lumière de nos priorités et de nos ressources. Le Canada reconnaît les réalités de sa position internationale. Nous n'avons ni les moyens ni le goût de devenir le "policier" de l'Amérique centrale.(67)

M. Kilgour ajoute ensuite le corollaire suivant qui est de première importance: "Dans le passé, certaines de nos politiques n'ont pas été bien accueillies aux États-Unis, un fait qui est préoccupant. La crainte d'être forcé de prendre parti dans les débats d'intérêt hémisphérique subsiste".(68) Par contre, c'est précisément ce que les adversaires de la politique canadienne envers l'Amérique centrale, et notamment les groupes religieux d'action sociale et les associations de défense des droits de l'homme, voudraient que le gouvernement fasse. Dans un sens, le Canada est prié de "surveiller" l'étendue de la politique américaine dans la région, une tâche qui dépasse nettement le rôle modeste d'"intermédiaire impartial" qu'Ottawa s'est donné dans les efforts de médiation tels que l'initiative du groupe de Contadora. Une constatation frappante, mais non plus étonnante, qui ressort de l'analyse des pages précédentes est la profondeur des préoccupations et de la sympathie que le sort de l'Amérique centrale a suscitées parmi les Canadiens. Les commettants font des pressions auprès de leurs députés et les deux font des pressions auprès du gouvernement. Ottawa est constamment poussé à définir sa politique et à prendre de nouvelles mesures, mais les gens n'attendent pas simplement que le gouvernement passe à l'action. Le secteur du bénévolat a été extrêmement actif, offrant des secours aux réfugiés et

---

(67) "Canada and Latin America", International Perspectives, janvier-février 1986, p. 21.

(68) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fournissant de l'aide au Nicaragua (Farmers for Peace, Tools for Peace, etc.). Il existe un vaste réseau de groupes de soutien et de solidarité à travers le Canada.(69)

L'attention accordée présentement à des questions telles que l'aide aux Contras du Nicaragua n'est pas un "feu de paille". Le drame de l'Amérique centrale a non seulement retenu l'intérêt des médias, mais contraint l'Amérique du Nord à réagir. De plus, au fil des ans la politique hémisphérique des États-Unis et les questions apparentées du respect des droits de l'homme, des perspectives de paix et de la démocratisation ont préoccupé les Canadiens de plus en plus. Cette préoccupation s'est manifestée vivement au cours des délibérations du Sous-comité sur les relations du Canada avec l'Amérique centrale et les Antilles. Elle fut aussi prédominante lors de plusieurs séances des audiences publiques du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada (l'attention que le sujet a suscitée fut tout à fait disproportionnée par rapport à la place marginale accordée à l'Amérique centrale dans le Livre vert sur la politique étrangère). La question de l'Amérique centrale, et notamment du Nicaragua, est une source d'embarras pour le gouvernement canadien; ce n'est pas étonnant, mais avec chaque escalade de la guerre non déclarée entre l'administration Reagan et les Sandinistes, il est de plus en plus difficile d'éviter le sujet.

---

(69) Ce réseau est bien alimenté en informations et analyses indépendantes grâce à divers bulletins nationaux et régionaux ainsi qu'au centre de référence du Latin American Working Group de Toronto. Le LAWG distribue un grand nombre de publications, y compris ses propres ouvrages, par exemple Canadians and the Crisis in Central America: An Anti-Intervention Handbook et le bulletin bimensuel Central America Update qu'il publie en collaboration avec le Jesuit Centre for Social Faith and Justice, également de Toronto.

A N N E X E

FICHES PAR PAYS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

GUATEMALA

Superficie	- 108 889 km^2 (42 534 mi^2)
Population	- 8 161 403 habitants (1984); croissance annuelle 3,1 p. 100 (1983)
Ethnies	- Indiens: environ 50 p. 100; autres: Latinos (blancs)
Religions	- Catholiques romains 73 p. 100, protestants 25 p. 100 et mayas (chiffres approximatifs)
Capitale	- Guatemala City (population: 2 millions d'habitants)
Nature de l'État	- République
Chef de l'État et gouvernement actuel	- Président Mario Vinicio Cerezo Arévalo, démocrate chrétien (depuis janvier 1986). Le gouvernement est une coalition de centre droit dont l'Assemblée nationale a été élue la dernière fois en juillet 1984.
Produit intérieur brut	- 9 243,8 million de dollars U.S. (1984)
Produit intérieur brut par habitant	- 1 194,3 dollars U.S. (1984)
Dette extérieure publique	- 1 834 million de dollars U.S. (1983)
Service de la dette/ Exportations	- 25,3 p. 100 (1984)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

EL SALVADOR

Superficie	- 21 393 km^2 (8 177 mi^2)
Population	- 5,1 millions d'habitants (1984); croissance annuelle: 2,9 p. 100 (1984)
Ethnies	- Métis 89 p. 100, Indiens 10 p. 100, Caucasiens 1 p. 100
Religions	- Catholiques romains: 80 p. 100 environ
Capitale	- San Salvador (population: 1,4 million d'habitants
Nature de l'État	- République
Chef de l'État et gouvernement actuel	- Président José Napoleon Duarte, démocrate chrétien (juin 1984). Élu en mars 1984, le gouvernement est issu de la Démocratie chrétienne.
Produit intérieur brut	- 3 317,2 millions de dollars U.S. (chiffres 1984)
Produit intérieur brut par habitant	- 707,9 dollars U.S. (chiffres de 1984)
Dette extérieure publique	- 1 414 million de dollars U.S. (1983)
Service de la dette/ Exportations	- 3 p. 100 (1978)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HONDURAS

Superficie	- 112 088 km^2 (43 784 mi^2)
Population	- 2,9 millions d'habitants (1983); croissance annuelle: 3,3 p. 100 (1983)
Ethnies	- Métis: 90 p. 100
Religions	- Catholiques romains en majorité
Capitale	- Tegucigalpa (population: 450 000 habitants)
Nature de l'État	- République
Chef de l'État et gouvernement actuel	- Président José Azcona Hoyo, Parti libéral (janvier 1986). Le Parti libéral forme le gouvernement et a été porté au pouvoir en même temps que le président, en décembre 1985.
Produit intérieur brut	- 3 806,1 millions de dollars U.S. (1984)
Produit intérieur brut par habitant	- 663,1 dollars U.S. (1984)
Dette extérieure publique	- 2 314 millions de dollars U.S. (1983)
Service de la dette/ Exportations	- 16 p. 100 (1981)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NICARAGUA

Superficie	- 148 000 km^2 (57 000 mi^2)
Population	- 2,9 millions d'habitants (1983); croissance annuelle: 3,3 p. 100 (1981)
Ethnies	- Métis 69 p. 100, Blancs 17 p. 100, Noirs 9 p. 100, Indiens 5 p. 100.
Religions	- Catholiques romains 95 p. 100
Capitale	- Managua (population: 715 000 habitants)
Nature de l'État	- République
Chef de l'État et gouvernement actuel	- Président Daniel Ortega, FSLN (sandiniste, janvier 1985). Le gouvernement est formé par le Front sandiniste de libération nationale, parti révolutionnaire de gauche élu en même temps que le président, en novembre 1984
Produit intérieur brut	- 2 763,9 millions de dollars U.S. (1984)
Produit intérieur brut par habitant	- 873,8 dollars U.S. (1984)
Dette extérieure publique	- 4 105 millions de dollars U.S. (1984)
Service de la dette/ Exportations	- 39,4 p. 100 (1980)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COSTA RICA

Superficie	- 51 000 km^2 (19 882 mi^2)
Population	- 2,5 millions d'habitants (1984); taux de croissance 2,3 p. 100 (1981)
Ethnies	- Blancs 96 p. 100 (y compris les Métis), Noirs 3 p. 100, Indiens 1 p. 100
Religions	- Catholiques romains 95 p. 100
Capitale	- San José (population 800 000 habitants)
Nature de l'État	- République
Chef de l'État et gouvernement actuel	- Président Oscar Arias Sanchez, Parti de libération nationale (février 1986). Le gouvernement est issu du Parti de libération nationale.
Produit intérieur brut	- 3 851,0 millions de dollars U.S. (1984)
Produit intérieur brut par habitant	- 1 565,4 dollars U.S. (1984)
Dette extérieure publique	- 4 153 millions de dollars U.S. (1983)
Service de la dette/ Exportations	- 50,6 p. 100 (1983)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PANAMA

Superficie	- 75 650 km^2 (29 700 mi^2)
Population	- 2,03 millions d'habitants (1983); croissance annuelle: 2,4 p. 100 (1980)
Ethnies	- Métis 70 p. 100, Antillais 14 p. 100, Indiens 6 p. 100
Religions	- Catholiques romains 93, protestants 6 p. 100
Capitale	- Panama (population: 502 000 habitants)
Nature de l'État	- République
Chef de l'État et gouvernement actuel	- Président Eric Arturo del Valle, Parti révolutionnaire démocratique (octobre 1984). Le gouvernement est une coalition de centre droit qui a pris le pouvoir en septembre 1985.
Produit intérieur brut	- 4 314,3 millions de dollars U.S. (1984)
Produit intérieur brut par habitant	- 2 021 dollars U.S. (1984)
Dette extérieure publique	- 3 853 millions de dollars U.S. (1983)
Service de la dette/ Exportations	- 12,5 p. 100 (1981)